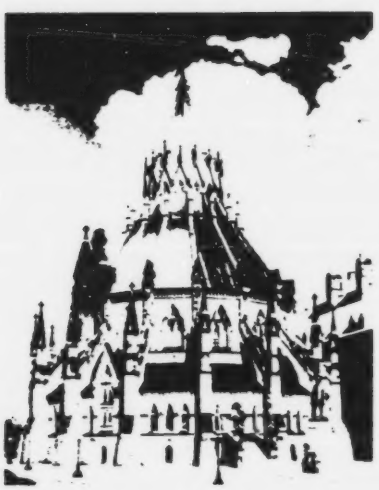
BP145-E

THE PRIVATIZATION OF PRISONS

Helen McKenzie

Political and Social
Affairs Division
Research Branch
Ottawa

16 April 1986



LIBRARY OF PARLIAMENT

BP145-E

THE PRIVATIZATION OF PRISONS

Helen McKenzie

Political and Social
Affairs Division
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

16 April 1986

BACKGROUND PAPER FOR PARLIAMENTARIANS

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/145E

ISBN 0-660-12437-8

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

PRISON INDUSTRIES..... 4

A. The United States..... 4
B. Canada..... 7

PRIVATE ENTERPRISE FOR SERVICE DELIVERY..... 9

A. The Role of Volunteers..... 10
B. For-Profit Service Delivery..... 11

PRIVATE OPERATION OF PRISONS..... 14

A. Non-Profit Operations..... 14
B. Prisons for Profit..... 15

PRIVATE ENTERPRISE TO BUILD PRISONS..... 20

DISCUSSION..... 22

A. Economic and Administrative Considerations..... 22
B. Legal and Political Issues..... 24
1. The Delegation of Responsibility..... 24
2. Staff Resistance..... 27
3. Continuity of Programs..... 28
4. Profits..... 29
5. Other Issues..... 29

CONCLUSION..... 29

BIBLIOGRAPHY..... 32

APPENDIX

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE PRIVATIZATION OF PRISONS

INTRODUCTION

The concept of "privatization" has been put forward in North America in recent years as a method of coping with the increasing difficulties of operating correctional systems within budgetary limits. The verb "to privatize" has been coined to indicate the passing of control from the public sector to the private sector. Essentially, it means to organize an undertaking previously in the public domain as a private enterprise or industry. The trend toward privatization has been called "the major unexamined new social policy of the 1980s".(1)

The idea of the privatization of prisons challenges the previously accepted government monopoly of the correctional system and poses many questions concerning legal responsibilities. There are a number of reasons for the increased interest recently in this concept. In particular, growth in inmate population and a scarcity of public funds for correctional purposes have led administrators to consider alternatives to the traditional prison system.

In both Canada and the United States, prison populations and the costs of their care have risen substantially in recent years. The situation is particularly acute in parts of the United States where prisons have been operating at about 110% of their capacity(2) and the courts have ordered that overcrowding be relieved. Governments and the public, however, generally are reluctant to pay the additional costs of building and operating adequate new facilities. In the United States, public

---

(1) U.S. Senator Arlen Specter, in Craig Becker and Amy Dru Stanley, "Prisons for Private Profit", the Sunday Star, Toronto, 7 July 1985.

(2) Susan M. Duffy, "Breaking Into Jail", Barron's, 14 May 1984, p 20-22 at p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

spending on prisons has already increased by about 400% in the past 15 years.(1) To varying degrees, in both countries a situation of expanding needs and scarce financial resources, in a political climate encouraging free enterprise, has created opportunities for the private sector.

Although the privatization of prisons may seem to some a radical proposal, the concept is not new. The private sector has long been involved in corrections. In the 18th century, for example, English jailers were not salaried officials but were allowed to collect fees from their prisoners. In some cases, they sold ale in prison for profit. In the United States during the 19th century, many facilities of a correctional nature were run by religious groups. For a period of time, the State of California even contracted out to individuals the complete building and operation of a prison, an enterprise so poorly managed that the State eventually "bought out" the contract.(2) After the turn of the century, privately run juvenile correctional services developed. They grew rapidly in the United States during the 1960s, with "Great Society" funding, until by 1974 almost a quarter of the juvenile delinquents diverted from institutions there were sent to private agencies.(3)

In the operation of present-day correctional systems in Canada and the United States, the private sector plays an important role, with both businesses and voluntary agencies involved.

There is scope for privatization in nearly every branch of the correctional system. Extensive use of the concept has been made

---

(1) George E. Sexton, Franklin C. Farrow and Barbara J. Auerbach, "The Private Sector and Prison Industries", National Institute of Justice, Research in Brief, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., August 1985, p. 1.

(2) Charles K. Talbot (ed.), Privatization in Canadian Corrections: A More Economical and Humane Solution?, University of Ottawa, Ottawa, 1981, p. 1.

(3) Philip B. Taft Jr., "The Fiscal Crisis in Private Corrections", Corrections Magazine, Vol. VIII, No. 6, December 1982, p. 27-32 at p. 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

already in Canada, for example, in the contracting by Operational Information Services for the management of its computer system and in the use of private sector resources in staff training and recruiting.(1) In the last decade, the Correctional Service of Canada (CSC) has contracted with the private sector for such things as chaplaincy, aftercare, fire protection, refuse removal and education of staff and inmates.(2)

A survey of private sector involvement in corrections in the United States published in February 1984, indicated the existence of "37 adult and 29 juvenile agencies in 39 state jurisdictions and the District of Columbia that use 32 types of services and/or programs from the private sector".(3) The services were mostly in juvenile agencies and most often concerned health, education or vocational training, halfway house or aftercare programs and staff training.

Privatization, therefore, may take place in a variety of forms, such as in the organization of prison industries and the use of private enterprise to build prisons or for service delivery. In some cases, entire correctional establishments have been operated by the private sector.

This paper describes the operation of these kinds of enterprises in the United States and Canada and discusses the benefits of such a policy and some of the inherent problems and economic, legal and political implications. Some examples of the various kinds of privatization in practice recently are discussed.

---

(1) H. Friel, "Operational and Resource Management, Review #7, Privatization", Department of Solicitor General, Ottawa, September 1985, p. 37.

(2) Ibid., p. 5.

(3) Camille G. Camp and George M. Camp, "Private Sector Involvement in Prison Services and Operations", Criminal Justice Institute, South Salem, N.Y., 1984, p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRISON INDUSTRIES

A. The United States

The development of the "Free Venture Model" of prison industries in the United States attempted to focus on productive labour with private sector efficiency.(1) It envisioned self-supporting or profit-making businesses within a realistic work environment, wages based on output, training for transferable job skills and at least partial reimbursement to the state by inmate workers for their custody. The use of this kind of model previously in Sweden had raised expectations that, aside from its economic value, it would promote rehabilitation and decrease recidivism among participating inmates.

The Chief Justice of the United States, Warren E. Burger, since 1981 has advocated "factories with fences" rather than "warehouses with walls" as correctional models.(2) He has urged the repeal of laws restricting the sale of goods made in prison. Private sector participation in prison industries has been gaining popularity since 1980. More than half of the States have adopted legislation for some kind of private sector involvement in their prison work programs. Nine states specifically permit private sector employment, contracting and open market sales while six others have passed legislation specifically prohibiting such activity.(3)

Generally, private sector involvement has taken two forms: most commonly, prison-based operations using inmate labour managed by the Department of Corrections and less frequently, prison industries completely operated by the private sector.

---

(1) Talbot (1981), p. 28.

(2) Sexton et al (1985), p. 1.

(3) Ibid., p. 4-5; see Table 1, Appendix.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In the first type of operation, under contract with the Department, materials and equipment are supplied and products sold privately while the necessary working space and supervision is provided by the Department. A number of such prison-based private enterprises were in operation in 1984, including the following:(1)

- In Arizona, the Best Western hotel chain installed computer terminals in a women's institution, where 30 inmates made hotel reservations.
- In Mississippi, the Koolmist air conditioning corporation under contract with the Department, supplied raw materials and equipment for 20 inmates to manufacture condensing units under supervision of the prison authorities.
- In Minnesota, Control Data Corporation began a computer component assembly line at Stillwater state prison in 1981, training 45 inmates to manufacture disc drives. Later, the Department took over management of the industry, with Control Data purchasing finished products.

  Another development through private initiative at Stillwater was a light metal manufacturing foundry employing 116 inmates to make farm equipment.
- In Iowa, Kansas, Nevada, Utah and Washington, private firms also employed inmates for various small enterprises.

In a few states, rather than just contracting with the Department for inmate labour, private entrepreneurs have built or leased property and have directly managed and operated prison-based industries. In some instances, the Department has undertaken a joint management role.

In Florida, legislation in 1981 provided for the establishment of a nonprofit corporation, Prison Rehabilitative Industries and Diversified Enterprises (PRIDE), to operate and manage prison industries.

---

(1) Joan Mullen, Kent John Chabotar and Deborah M. Carrow, et al, "The Privatization of Corrections", National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., February 1985, p. 3 and 20-21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Businesses contributed $200,000 to launch the venture. The purpose of PRIDE was to reduce the government's costs for incarceration while at the same time supporting the needs for security and rehabilitation of offenders. It was based on the idea that prison industries should be profitable.

In 1982, PRIDE assumed control of its first prison industry, the printing operations in Zephyrhills Correctional Institution. It subsequently came to manage more than 22 kinds of prison industries in Florida, including an optical laboratory, print shops, furniture manufacturers, metal fabrications, agricultural and other industries. By July 1984 it had assumed control over all of Florida's prison industries and by 1985 employed about 1,800 inmates, approximately 8% of the eligible prison population.(1)

PRIDE provides vocational training to inmates and sells its products to state and local governments. Profits are reinvested in the corporation. It is restricted from undue competition with the private sector -- only its raw agricultural products can be sold to private markets. Inmates receive a low hourly wage, 70% of which is paid to the state for room and board.(2)

Another nonprofit organization operates an independent prison industry in Minnesota. The Stillwater Data Processing Systems Inc. was formed in 1976 with grants from private foundations. It employs about 10-12 inmates on computer programming projects for clients which include the state, Control Data and a St. Paul insurance company.

In Michigan the City Venture Corporation, a for-profit consortium of ten companies and two religious organizations, works with the public, private and community sectors to plan and carry out job creation and urban revitalization programs in economically distressed inner cities. At the Huron Valley correctional facility in Ypsilanti, in connection with the Huron Valley Project, it is building a model industries program which is expected eventually to employ 150 inmates.(3)

---

(1) Mullen et al (1985), p. 22.

(2) Ibid.

(3) Ibid., p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A survey published in 1985 indicated that there are few innovative arrangements for employing inmates outside institutional settings.(1) One non-traditional work-release program in the United States is operated outside the grounds of Leavenworth Prison in Kansas. A sheet metal company, Zephyr Products Inc., in recent years has employed about 30 Leavenworth inmates who travel by bus daily at their own expense to and from work with an unarmed prison guard. They earn the minimum wage and pay room and board to the state. Although they must leave the company when they are released on parole, the work experience helps them to find jobs in other machine shops.

In spite of the appearance of a trend toward privatization, at the time of the survey it was found that relatively few inmates were involved in private sector industries in the United States -- fewer than 1,400 out of about 34,000 state prison inmates in industry programs.(2)

B. Canada

In Canada there has been some movement toward the Free Venture Model of prison industries. Some years ago, the Joyceville Industries Pilot Project in Ontario was designed to operate on the profit motive. It was organized within the federal corrections system, not in conjunction with private industry. The project was reported to have had limited success because the use of prison staff as industrial managers meant that lack of expertise and bureaucratic procedures complicated sales and marketing processes.(3)

At the Guelph Correctional Centre, in a project of the Ontario Ministry of Corrections, some 40-50 inmates work with outsiders at a meat packing plant. These inmates have been screened and are granted temporary absence passes. A private employer leases the required space, operates the plant, pays the inmates "street" or market wages (from which normal tax deductions are made) and sells the product on the open market.

---

(1) Ibid.

(2) Ibid., p. 2.

(3) Talbot (1981), p. 30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Ministry has monitored the balance between profit for the employer and training for the inmates, who are treated as members of a disadvantaged labour force rather than charges on the correctional system.(1)

A similar operation is carried on at Maplehurst, near Milton, Ontario. There, a private firm leases space from the provincial corrections authorities and pays inmates normal wages for the assembly of automobile parts.(2) The inmates pay the Ministry for their room and board.

Another prison industry in Ontario with private sector participation is at Mimico Correctional Centre, Toronto, where a prison mattress factory is completely managed and supervised by a private company which pays the inmate workers wages at a rate set by the company.(3) These industries are operated as joint ventures with the participation of the Ministry of Corrections and the private sector. Goods are sold to correctional or other government institutions or nonprofit organizations.

A different type of business arrangement with the private sector has been carried on at the Vanier Centre for Women in Brampton, Ontario. In a cottage industry training program for inmates there, various projects are undertaken on contract for private companies. For example, hinges may be assembled or mats or other items finished. The income from the work is applied to offset costs of operating the Centre.(4)

At the federal level in Canada there is one joint venture prison industry in operation -- the Springhill Tree Nursery Operation in Nova Scotia. The Correctional Service of Canada supplies the labour force of inmates from Springhill Penitentiary and the Scott Paper Company provides the supervision and pays the provincial minimum wage, from which pension and tax deductions are made. The participating inmates pay room

---

(1) Ibid.

(2) Information provided by spokesman for Offender Programming Branch, Ontario Ministry of Corrections, Toronto, by telephone, 26 March 1986.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

and board and receive training as nurserymen. The Tree Nursery was officially opened in 1980 and provides work for a maximum of about 20 penitentiary inmates.(1) Annual funding for the nursery is provided jointly by the Correctional Service of Canada and the Scott Paper Company.

Although about 16% of prisoners in CSC institutions work in prison industries, only about 400 of them (6%) work for outside, privately operated industries, usually for minimum wages.(2)

PRIVATE ENTERPRISE FOR SERVICE DELIVERY

A well established form of privatization in the correctional system is the use of private enterprise for service delivery, particularly in the area of post-release supervision. Such major programs as probation and parole originated as private initiatives.(3)

Privatization has grown rapidly in recent years in Canada in the area of labour-intensive programs used as alternatives to imprisonment. Included in this category are probation, community service orders, victim-offender reconciliation programs and restitution services. In Ontario, for example, funding for such community-based services by the provincial Ministry of Correctional Services increased by 145% between 1975 and 1980.(4)

Privatization of services may be achieved either by contracts undertaken for profit or by the voluntary sector.

---

(1) Information provided by Director General, Education, Training and Employment, Correctional Service of Canada, by telephone, 21 February 1986, and correspondence, 25 February 1986.

(2) Canada, Study Team Report to the Task Force on Program Review, The Justice System, Supply and Services, Ottawa, 1986, p. 303.

(3) Talbot (1981), p. 11.

(4) Ibid., p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A. The Role of Volunteers

Volunteers have long been used in corrections in both Canada and the United States. They have the obvious advantage of providing extra manpower with minimal costs. By the use of non-professional, trained volunteers, the availability of services of reasonably good quality may often be increased without raising costs.

Volunteers have provided a great variety of services in the correctional setting in Canada. The CSC Offender Programs Branch makes extensive use of volunteer and nonprofit agencies. For example, workers of the John Howard Society provide pretrial, probation and counselling services, assistance for family visits and career clinics or life skills programs to prepare for employment. At Kingston Penitentiary, the Society's vocational counsellors act as liaison officers between inmates and Canada Manpower centres in home communities. At the provincial level, also, services are provided by volunteers. In Toronto, for example, the John Howard Society operates bail supervision programs, funded by the provincial Ministry of Corrections.

Other non-profit social agencies, notably the Salvation Army and the Elizabeth Fry Society, also provide services such as parole supervision and half-way houses. Volunteers staff programs to deal with drug and alcohol abuse as well as providing literacy training to offenders.

Research in Canada about 25 years ago showed that parole supervision by volunteers of the John Howard and Elizabeth Fry societies was significantly more effective than that of the government Parole Service.(1)

Although the private sector has traditionally provided such services less expensively than governments, this situation may be changing

---

(1) Ibid., p. 11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

as a result of pressures for increased accountability and the growing reluctance of nonprofit providers to deliver services for low wages.(1)

In the United States also, volunteers play an important role. For example, they teach and counsel inmates in the evenings in the "PACE" program at Chicago's Cook County Jail. In New York State, there were in 1983 about 3,000 regular volunteers serving in the correctional system and more performing volunteer services on an irregular basis.(2) The "VISTA" program in that state has provided tutors for about 1,000 prisoners per year.(3)

A successful experiment, "Project Crest", was carried out by the Florida Division of Youth Services. In this project teams of paid and volunteer university students provided counselling services for delinquents, the volunteers working with the less serious cases. Over a six-month period, the Crest group demonstrated significant improvement compared with a control group receiving normal supervision.

B. For-Profit Service Delivery

The profit motive introduces a different dimension to the private sector provision of services. The emphasis on cost-efficiency may adversely affect the quality of services and increase the necessity for recognized standards.

The Correctional Service of Canada has wide experience in contracting with the private sector for services and expertise, for example in computer science, engineering, health sciences and other specialized fields.(4) Private resources have been used for staff training and

---

(1) The Justice System (1986), p. 301.

(2) James B. Jacobs, New Perspectives on Prisons and Imprisonment, Cornell University Press, Ithaca and London, 1983, p. 205.

(3) Ibid.

(4) Friel (1985), p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

recruiting and for technical services such as telecommunications, construction and maintenance. Most educational instructors are hired through private sector contracts.

The Service regularly has long-term agreements with community medical practitioners, clinics and hospitals. About half of the medical and dental staff in CSC are privatized.(1) Short-term contracts for services are made as needed with consultant psychiatrists. The CSC is preparing to test some pilot projects with entire health care units privatized.(2)

In some federal institutions, non-sensitive security positions have been contracted to commissionaires.

At the provincial level also, contracting with the private sector for particular services is common. The Ontario Corrections authorities purchase private services of various kinds, for example, medical care and food catering. Ontario also has contracted out prison food services to a catering company which employs inmate workers.(3)

Alberta has experienced success in contracting with native organizations for the delivery of services to its native offenders. In that province, food and laundry services have been privatized in most correctional centres. The cost and quality of the food service provided have been found to be satisfactory.(4)

There is also widespread privatization of services in correctional systems in the United States. By mid-1985, private firms were providing services, ranging from job training to meal preparation, in publicly managed prisons in 39 states and the District of Columbia.(5)

---

(1) The Justice System (1986), p. 301.

(2) Ibid., p. 304.

(3) Friel (1985), p. 40.

(4) Ibid.

(5) Becker and Stanley (1985).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although much of the experience of private sector contracting for prison services appears to have been satisfactory, there are some potential problems. The kinds most often reported in a 1984 American study involved difficulty with the contracting process, poor service, poor contracting relationships and lack of cost-effectiveness.(1) Some service contracts in the United States were terminated because of failure to provide the service itself or the quality required.

Some concern has been expressed that the private companies responsible for contracted services may place a higher priority on profit maximization than on the delivery of high quality, professional services. While staff of private, nonprofit agencies have traditionally provided services with a caring, personal perspective, it remains to be seen whether profit-oriented companies will maintain these qualities in service provision.

A main problem with the policy of contracting with private agencies for service delivery is that the motivation of economy results in contracts being given to the lowest bidder, generally the one with the least investment in personnel training. To overcome this tendency, there has been a movement in Canada toward setting firm operational standards for services, for example, in parole and probation supervision and the operation of half-way houses.(2) Because the number of private suppliers of services is small, there is some concern about the government's ability to ensure compliance with standards by replacing unsatisfactory suppliers.(3)

---

(1) Camp (1984), p. 24.

(2) Talbot (1981), p. 32.

(3) The Justice System (1986), p. 302.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRIVATE OPERATION OF PRISONS

Although some kinds of correctional institutions have been run by the private sector on a nonprofit basis for many years, the operation for profit of whole prison facilities is a departure from usual and established practice.

A. Non-Profit Operations

Voluntary organizations across Canada for many years have operated institutions such as group homes for juveniles in trouble and half-way houses for adult offenders released on probation or parole. For example, the John Howard Society has operated Gerrard House in Toronto as a community resource centre, accepting referrals from Mimico Correctional Centre through the temporary absence program. Its Howard House in St. John's has provided a residential centre for male adult offenders on parole, probation or temporary absence.

The Society also has provided and managed various half-way homes for young offenders such as Ramsay House in Calgary for those on temporary absence and the community-based Attendance Centre in Niagara Falls for those on probation and under a court order to attend.

Similarly, correctional residences have been operated by voluntary organizations in the United States. The Volunteers of America, for example, have run halfway homes for released prisoners for several years.

In 1984, there was an urgent need in Ramsey County, Minnesota, for a facility to house women offenders serving short sentences. The Volunteers of America contracted with the county and federal governments to house these prisoners for a daily fee per inmate. The Volunteers of America Regional Corrections Center opened in September 1984, becoming one of the few privately owned and operated correctional

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

facilities in the United States.(1) The Center began with a capacity to accommodate 30 women. The operation has been considered experimental.

Private enterprise became engaged in the operation of a large institution in 1982 when the State of Florida contracted with the nonprofit Eckert Foundation to assume control of a state prison for some 400 juvenile delinquents, the Florida School for Boys at Okeechobee. At the time, it employed a staff of about 200.

Some advantages of this new arrangement have been more flexibility, with decisions made more quickly, the cost of work the same or lower, more success in recruiting staff and a superior educational program.(2) In addition, the juveniles' attitudes in dealing with staff were found to be good.

The Eckert Foundation also runs juvenile facilities in Pennsylvania, Rhode Island, Michigan and Washington.(3)

B. Prisons for Profit

The most controversial form of privatization in the corrections system is contracting with the private sector for the operation for profit of entire prison facilities.

The United States has led the way in this direction in recent years. Private business-oriented companies in that country have become well established in the operation of residential institutions for juvenile delinquents. An example is "Tall Trees", a non-secure facility in Memphis, Tennessee, for about 35 youths. It is managed by Corrections Corporation of America for the Juvenile Court of Memphis. The cost to the

---

(1) E.R. Shipp, "Group Aiding Ex-Convicts Begins Running a Jail", The New York Times, 17 February 1985.

(2) Camp (1984), p. 35.

(3) Ibid., p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

county government was reported in 1985 to be $33.25 per inmate each day, less than half the cost at the state training school.(1)

The RCA Service Corporation for several years has operated a treatment centre for some 22 inmates from 14 to 18 years of age, some of whom have committed violent crimes and most of whom have drug-related problems. This is the Weaversville Intensive Treatment Unit near Allentown, Pennsylvania, probably the first modern private detention institution. It opened in 1975. It has earned the company only modest profits and is reported to be well run.(2)

By July 1985, six states were reported to have made agreements with private companies for the operation of juvenile detention facilities. In addition, private firms under contract with the Immigration and Naturalization Service (INS) have operated detention centres for illegal immigrants, particularly in California and Texas. Behavioral Systems Southwest has contracted with the INS to operate detention facilities also in Colorado and Arizona.(3)

The idea of completely operating adult prisons for profit is said to have originated with Thomas Beasley, a former chairman of the Tennessee Republican Party.(4) He was instrumental in establishing in 1983 the Corrections Corporation of America (CCA), based in Nashville, Tennessee. The stated intention of the company is "to manage, design, construct and/or own detention and correctional facilities" in seven

---

(1) Martin Tolchin, "Jails Run by Private Company Force it to Face Question of Accountability", The New York Times, 19 February 1985.

(2) Kevin Krajick, "Punishment for Profit", Across the Board, March 1984, p. 20-27 at p. 23.

(3) Camp (1984), p. 36.

(4) John Egerton, "The Tennessee Walls", The Progressive, September 1984, p. 19.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

categories, including adult as well as juvenile institutions, with both minimum and maximum security arrangements.(1)

One of the objectives of the corporation is to "merge the proven principles of free enterprise with the highest standards of corrections practice".(2)

The company has documented the reasons why it may be expected to be economically competitive with governmental operations. These are: careful design of the facility to permit personnel economies, mass purchasing, "judicious" employment (not maintaining excessive personnel) and the fact that the corporation "is not required to operate under cumbersome bureaucratic purchasing regulations which, inevitably, increase the cost of supplies and materials".(3)

By 1985 the CCA managed and operated, in addition to the Tall Trees residence previously mentioned, two processing centres for undocumented aliens at Houston and Laredo, Texas; the Fayetteville Community Treatment Center in North Carolina, for pre-release and alternative sentencing programs; and the Silverdale penal farm in Tennessee.

Silverdale Detention Center was turned over to the CCA by Hamilton County in Tennessee in October 1984. It became the Silverdale Work Farm Facility. With a capacity of about 325 inmates, it houses a mixture of county prisoners serving short terms for misdemeanours and state felons with longer terms. It charges the county a daily fee ($21 in 1984) for each prisoner.(4)

---

(1) Corrections Corporation of America, "Executive Summary", undated, p. 3.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Mullen et al (1985), p. 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The contract with the county requires CCA to meet certain standards and procedural requirements related to staffing, food service and financial affairs. The Silverdale Facility operates county work programs, for example, road or vehicle maintenance and institutional work programs, such as food service and maintenance jobs.(1)

In California, Eclectic Communications Inc. owns and operates Happy Valley Ranch, a minimum-security prison near San Francisco, housing about 64 inmates. The company staff, providing counselling, job training and other services as well as security duties, receive less pay than comparable public prison guards.(2)

The National Corrections Corporation, based in Denver, Colorado, although primarily involved in the construction of jail facilities, has now expanded its interests to prison operations as well.

By March 1985 there were reported to be in the United States about 24 large prisons of various kinds owned and/or operated by private enterprise.(3)

There are legal impediments to the private operation of jails in some states. Contracting for correctional services does not, however, appear to be prohibited by law in most states, while in a few there are statutes expressly permitting private sector contracting.

New Mexico, for example, in response to a serious problem of overcrowded jails, passed legislation in 1984 authorizing counties to contract out the building or operation of new correctional facilities.(4) Texas also has passed legislation to authorize the private operation of prisons.

---

(1) Ibid.

(2) Bert Hill, "Privately-run prison likely: PS official", The Citizen, Ottawa, 27 June 1985.

(3) The Economist, 16 March 1985, p. 40.

(4) Gest (1984), p. 45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The National Governors Association of the United States adopted a resolution in 1985 declaring that "States may wish to explore the option of contracting out the operation of prisons or other correctional programs. Private enterprise would be expected to run prisons in an approach similar to the way it now operates hospitals, drug and alcohol treatment programs or job training programs for government." The resolution warned, however, that "States should approach this option with great care and forethought. The private sector must not be viewed as any easy means for dealing with the difficult problem of prison crowding".(1)

Although there has been some movement toward privatization, there are still relatively few inmates in the United States in privately operated institutions.

In Canada, the federal Correctional Services in 1985 studied a proposal to contract with a private firm for the construction and operation of a minimum-security institution in British Columbia. If completed, this contract would have established the first prison in Canada to be privately run and operated for profit.

The proposal envisioned a prison camp on Harrison Lake, to be used as a working and training base for 20 to 30 adult offenders who would be paid private-sector rates to plant trees, cut firewood and improve fisheries.(2) Spokesmen for both the Public Service Alliance of Canada and the B.C. Government Employees Union voiced disapproval of the plan.(3)

---

(1) Martin Tolchin, "Governors Cautious in Endorsing The Private Operation of Prisons", The New York Times, New York, 3 March 1985.

(2) Hill (1985).

(3) Keith Fraser, "Private Jail Hit", The Province (Vancouver), 3 July 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The proposal was put "on hold" when the CSC undertook a task force investigation of the whole area of privatization of prisons.(1)

The Commissioner of Corrections in Canada issued a formal statement in October 1985 that the operation of an entire institution was not under consideration.

PRIVATE ENTERPRISE TO BUILD PRISONS

In the United States, governments at the state and local levels have been turning increasingly to private enterprise for the construction of prisons. Private firms have boasted "that they can build in a year a prison that would take government contractors, struggling with bureaucratic hindrances and possible pay-offs, six or seven years to put up".(2) New Mexico is among the states that have authorized counties to contract out the building of new correctional facilities.(3)

A new development in recent years has been the contracting by local governments with private companies for the construction of facilities which are then leased back to the government. In particular, lease-back arrangements may be made in situations where voters have refused to authorize bond issues or increase taxation for the purpose of building prisons. Lease-purchase deals offer a means of bypassing resistance by American taxpayers.

This is essentially the process that took place in New York State after voters in a 1981 referendum rejected a proposed bond issue to build a prison. The legislature subsequently authorized the Urban Development Corporation to float bonds for its construction. However,

---

(1) Information provided by Director of Public Information, CSC, by telephone, February 1986.

(2) "Going Private", The Economist, 16 March 1985, p. 40.

(3) Ted Gest, "Prisons for Profit: A Growing Business", U.S. News and World Report, 2 July 1984, p. 45-46 at p. 45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

considerable opposition developed to these arrangements and the constitutionality of the plan was challenged.

Legislation was introduced in Congress in 1984 to increase substantially the tax benefits available for such construction and leaseback enterprises. It would allow prison financiers to claim investment tax credits and accelerated deductions for depreciation.(1)

It is argued that leaseback arrangements would reduce construction costs because private builders would not be subject to the same procedural requirements, such as competitive bidding, as local governments. "While local governments often take three or four years to build a new corrections center" because of procedural and purchasing constraints, "private groups have built such facilities within six months".(2)

A leaseback plan was developed for Jefferson County, Colorado, following a Federal Court order to relieve prison overcrowding there. After sales tax proposals to fund the construction of a new jail had twice been rejected by voters, the county commissioners concluded a lease-purchase agreement with a private firm. Under the terms of the contract, "certificates of participation" were sold to investors, with the proceeds used for construction of a jail building to be leased to the County. At the end of the 10-year lease, the County is to own the jail.(3)

Since payments under the contract are conditional on appropriation of funds each year by the county commission, the arrangement is not considered long-term debt and does not require voter approval.(4)

---

(1) The Prison Construction Privatization Act, sponsored by New York Senator Alfonse D'Amato, was referred to committee for study in July 1985.

(2) Martin Tolchin, "Companies Easing Crowded Prisons", The New York Times, 17 February 1985.

(3) Duffy (1984), p. 20.

(4) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The major issue over lease-purchase arrangements has not arisen in Canada because the decision-making process concerning funds for prison construction is very different in this country. The design and construction of new Canadian penitentiaries, however, have been largely privatized through Public Works contracts.(1)

DISCUSSION

The concept of privatization of prisons as an accepted state policy raises a number of issues -- economic, administrative, legal and political. They concern the obligations of public agencies and private providers and the rights of inmates and the public.

A. Economic and Administrative Considerations

The argument made in favour of privatization is that prisons may be run more economically and efficiently by the private sector than by government. Without bureaucratic complexities and civil service regulations, with lower employee pension and benefits costs and market incentives to increase productivity, lower costs of operation might be expected.

A national overview of United States experience in this regard concluded that "Generally speaking, private sector services are more cost effective than the same agency-provided ones".(2)

Researchers in that country identified a number of advantages in the private operation of juvenile correctional facilities and immigrant detention centres. These private undertakings were found to be less costly and more flexible than those in the private sector, and to have

---

(1) The Justice System (1986), p. 301.

(2) Camp (1984), p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"more efficient management and better handled personnel matters".(1) Improvements in programs and services, prison industries and public relations were cited.

On the other hand, there was concern that "the care and treatment of individual inmates would suffer under private management and that contractual problems would arise, particularly if the contractor tried to save dollars by cutting corners. Thus it would seem that the potential gains in a more streamlined management and operational system must be weighed against a cutback in meeting the needs of individual inmates."(2) There is some concern that cost savings or profit might be made at the expense of sound and fair administrative practices.

It has been suggested also that the cost to the state of monitoring private prison enterprises is a potentially large expense that has not been adequately assessed.

Valid overall cost comparisons are difficult to make for a number of reasons. For example, most privatization has taken place in facilities for low-risk offenders, a situation not comparable to public institutions housing some dangerous inmates as well. In addition, operating costs of private institutions may be expected to increase if employees are required to comply with professional standards set by the state.

Some recent American examples of cost comparisons have been reported in the press. In 1985, it was estimated that the Corrections Corporation of America charged the Immigration and Naturalization Service $23.84 per prisoner per day to operate its institution in Houston, compared with a cost of $30.26 in federal facilities.(3)

In operating the Silverdale facility in Tennessee, the CCA expected to "turn a profit by being more efficient than the county, using

---

(1) Ibid., p. 36.

(2) Ibid.

(3) Becker and Stanley (1985).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

mass purchases and reducing the labor costs, including the pensions, that are paid by the county".(1) It charged $21/day compared with $24/day which the county had previously spent.

The State Governors in 1985 considered privatization of prisons because of soaring spending and deficits, taxpayer pressure and "burdensome union contracts, pension plans and patronage obligations".(2)

B. Legal and Political Issues

1. The Delegation of Responsibility and Power

In the event of privatization, a legal issue of primary importance is to define "where the jurisdiction's legal authority and responsibility ends and where the private contractor's begins".(3) This may not be a simple matter. Liability in the event of a lawsuit, however, will depend in large part on the assignment of responsibility.

Prisons, being the means of depriving individuals of their liberty, represent the exercise of the power of the state. The right to punish is at the centre of political power. Therefore, to attempt to delegate this power to private operators raises many questions.

In this respect, to place the operation of a prison wholly within private control is a much more serious and complicated undertaking than simply contracting for the provision of certain services. In a privately operated prison, company employees assume the power to restrict the freedom of prisoners and to make decisions affecting their lives in

---

(1) Martin Tolchin, "Privately Operated Prison in Tennessee Reports $200,000 in Cost Overruns", The New York Times, 21 May 1985.

(2) Tolchin (3 March 1985).

(3) Camp (1984), p. 26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

many ways, for example, in assessing credit toward earning parole. The Houston Civil Liberties Union has argued that the American Constitution does not allow the government "to retail out the detention of human beings".(1)

There may be statutory limits on the ability of a correctional agency to delegate responsibility. In such cases, the ability to contract may be seriously curtailed. On the other hand, the effect of enabling legislation which authorizes contracts for the provision of services may also be questioned. The lack of such legislation may be interpreted as licence, since such contracting is not prohibited, or as prohibition, since it is not specifically authorized. The legal implications of contracting out are not clear-cut. Interpretations may vary.(2)

An agency would want to delegate both authority and responsibility to the provider of services. However, even when authority to contract is provided by statute, there may be other law in force dictating that the agency is ultimately responsible for prisoners who remain, from a legal point of view, in its custody.

In some situations, therefore, it may not be possible to delegate this responsibility. There is no legal principle establishing the right of a public agency or official to avoid liability by delegating services to a private vendor.(3)

The division of legal responsibilities, therefore, toward inmates and the public as well, remains to be clarified. For example, in the event of a riot or an escape from a privately operated prison, to what extent would the company be responsible for property damage done? If a

---

(1) Becker and Stanley (1985).

(2) Camp (1984), p. 27.

(3) Joan Mullen, "Corrections and the Private Sector", National Institute of Justice Reports, U.S. Department of Justice, May 1985, p. 1-7 at p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

mistake is made by a company employee concerning the rights of a prisoner, is the private contractor answerable alone? These are among the many problems which may arise out of privatization.

The propriety of transferring to any degree the power to control individual movement and to limit freedoms is questionable from the point of view of the rights of the prisoner. In particular, the administration of discipline or exercise of force by others than agents of the state is open to challenge.

The most serious issue to be addressed involves the use of "deadly force". The state is vested with the coercive power necessary to enforce the law. It has been argued that the responsibility to use this power cannot be delegated to the private sector.

In the United States, the American Civil Liberties Union (ACLU) has challenged the legal validity of contracting for private incarceration. This action grew out of an incident in 1981 in which stowaways held by a private agency attempted an escape, which resulted in one of them being shot to death by a guard. It is hoped that the ruling from this case will at least ensure the enforcement of standards of care.(1) The INS now includes in its contracts with private managers detailed specifications of standards and conditions of confinement.

There is concern in Canada about the potential for problems in any plan to contract out to profit-oriented companies the functions of Peace Officers or Officers of the Court, with their attendant authority to use force and their protection from criminal responsibility in carrying out their lawful duties.

In its consideration of privatization in recent years, the Government of British Columbia excluded any services with staff designated as Peace Officers or Officers of the Court. This meant the operation of

---

(1) Mullen et al (1985), p. 68.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

custodial facilities would not be privatized.(1) It was considered that, although enabling statutes might not preclude the possibility of delegating the duties of these officers to persons other than public servants, it might be assumed that the legislators did not intend this authority to be removed from the direct control of the state. Extending the involvement of the community in the justice system to include the provision of these services by private firms (especially profit-oriented ones) was considered to "offend the philosophical premises of the state's authority and responsibility".(2) It might, in addition, fragment the criminal justice system and diminish the state's accountability for the use of discretionary authority and of coercive powers.

Others have agreed that "for the state to abdicate its power of punishment to the lowest corporate bidder will seal off prisons ... from ... popular controls", and have argued further that it "will also sever any connection between justice and punishment, transforming the terms of the debate over the social objectives of incarceration from retribution, deterrence and rehabilitation to productivity and profit".(3)

2. Staff Resistance

There are other political concerns over the loss of control by the public sector of correctional programs. The sharing of administrative power with a provider in the private sector may be expected to cause some tension among state employees and anxiety over a perceived threat of job losses. It has been suggested that loss of influence of the

---

(1) E.W. Harrison and M.G. Gosse, "Privatization: A Restraint Initiative", Corrections Branch, Ministry of Attorney-General, Victoria, British Columbia, 9 September 1985, p. 2.

(2) Ibid., p. 8.

(3) Becker and Stanley (1985).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

administrator might even "be more of an inhibitor to expanding the role of the private sector than the actual loss of employment for state workers".(1)

Prison officials, however, are concerned about the lack of accountability in contracting out for services as well as the issue of control. Generally, they prefer to have institutional workers accountable to them in order to maintain control over the quality of service delivery.

3. Continuity of Programs

In addition, questions of continuity are raised by the fact that in economically difficult times governments may have a tendency to cut assistance for nonprofit, voluntary operations such as halfway houses before reducing the funding of government-operated correctional programs.

Budget cuts in particular and economic and political pressures in general placed a serious strain on American private providers of programs in the early 1980s. In December 1982, it was stated that, "Although private vendors have always maintained that their programs are flexible and inexpensive alternatives to incarceration, they are falling prey to a fundamental law of economics: in difficult times, institutions -- including corrections agencies -- draw inward and protect their own."(2)

The recent experience of British Columbia, however, appears to have been quite different. In that province, there was a strong political commitment on the part of the government to reduce the number of provincial employees. Privatization in these circumstances represented a means of continuing some correctional services that would otherwise have been discontinued.(3)

---

(1) Camp (1984), p. 28.

(2) Taft (1982), p. 32.

(3) Harrison and Gosse (1985), p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Profits

A potentially major political concern relating to privatization of services for profit "revolves around the question of how much profit is enough. Should the taxpayer be expected to bear the burden of paying for services plus the profit expected to be gained?"(1)

Although most experience to date has been that privatization has not increased costs to the government, it is conceivable that at some future time the taxpayer might be expected to bear a heavier burden for private rather than publicly supplied services.

5. Other Issues

Other political issues may arise as a result of unintended effects of privatization on public policy. Some of the questions to be considered in this regard are, for example, the following:(2)

1. Will private providers lobby governments for the continuation or development of programs not in the public interest?

2. Will private operations skim off the profitable "cream of the crop" low-risk offenders, leaving the public system with the difficult and unprofitable management problems?

3. Will public contract requirements and monitoring systems be able to ensure that business motives do not override the objective of providing decent prison conditions?

CONCLUSION

Although involvement of the private sector in the correctional field has been successful in many instances, particularly in the provision of selected services, privatization is not a panacea for the major problems of prison overcrowding. The extent to which it may be a more cost effective method of operating prisons has yet to be adequately

---

(1) Ibid., p. 7.

(2) Mullen (1985), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

measured. Its major advantage appears to lie in the flexibility it allows, for example, in the provision of services.

The conclusions of jurisdictions which have studied the effects of privatization in the correctional field appear to be cautiously optimistic. The experience of the British Columbia Corrections Branch, for instance, was summarized as "generally, though not universally, positive".(1)

The survey by the Criminal Justice Institute in the United States reported that there were more benefits than liabilities involved in operations by the private sector. The following major benefits were listed: staff savings, better quality service, more efficient operation, reduced cost and training requirements, decreased agency liability, better accountability, unique service provision and better use of space.(2)

A study prepared for the Correctional Service of Canada has concluded that privatization of services and privately-managed facilities can lead to flexible programs, new and innovative services and enhanced service delivery. On the other hand, the study warned that unless privatization is well planned, implemented and monitored, it can lead to "endangerment to public, staff and inmates, deterioration of inmates' rights" and labour unrest.(3) The study recommended a strategic and cautious approach to the expansion of privatization of services, with the development of detailed guidelines and principles for implementation and evaluation. It advised that serious consideration be given to the privatization of a minimum security institution.

The recent study of the justice system in Canada prepared for the Task Force on Program Review recommended that the federal

---

(1) Harrison and Gosse (1985), p. 3.

(2) Camp (1984), p. 17.

(3) Friel (1985), p. 47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

government consider further privatization of prison food services, of education, vocational training, health care and employment of inmates, and of community-based services. It suggested that Canada avoid privatizing penitentiaries at present but encouraged experiments with limited pilot projects.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHY

Becker, Craig and Amy Dru Stanley, "The Downside of Private Prisons", The Nation, 15 June 1985, and "Prisons for Private Profit", The Sunday Star, Toronto, 7 July 1985.

Camp, Camille G. and George M., "Private Sector Involvement in Prison Services and Operations", Criminal Justice Institute, South Salem, N.Y., 1984.

Canada, Study Team Report to the Task Force on Program Review, The Justice System, Supply and Services, Ottawa, 1986.

Corrections Corporation of America, "Executive Summary", undated.

Duffy, Susan M., "Breaking Into Jail", Barron's, 14 May 1984, p. 20-22.

Egerton, John, "The Tennessee Walls", The Progressive, September 1984, p. 19.

Fraser, Keith, "Private Jail Hit", The Province (Vancouver), 3 July 1985.

Friel, H., "Operational and Resource Management, Review #7, Privatization", Operational Planning Paper, Department of the Solicitor General, Ottawa, September 1985.

Gest, Ted, "Prisons for Profit: A Growing Business", U.S. News and World Report, 2 July 1984, p. 45-46.

"Going Private", The Economist, 16 March 1985, p. 40.

Harrison, E.W. and M.G. Gosse, "Privatization: A Restraint Initiative", Corrections Branch, Ministry of Attorney-General, Victoria, British Columbia, 9 September 1985.

Hill, Bert, "Privately-run prison likely: PS official", The Citizen, Ottawa, 27 June 1985.

Jacobs, James B., New Perspectives on Prisons and Imprisonment, Cornell University Press, Ithaca and London, 1983.

Krajick, Kevin, "Punishment for Profit", Across the Board, Vol. 21, No. 3, March 1984, p. 20-27.

Mulgrew, Ian, "U.S. prison company looks northward", Globe and Mail, Toronto, 20 July 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Mullen, Joan and Kent John Chabotar and Deborah M. Carrow, et al, The Privatization of Corrections, National Institute of Justice, Washington, D.C., February 1985.

Mullen, Joan, "Corrections and the Private Sector", National Institute of Justice Reports, SNI 191, May 1985, p. 1-7.

Sexton, George E., Franklin C. Farrow and Barbara J. Auerbach, "The Private Sector and Prison Industries", National Institute of Justice, Research in Brief, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., August 1985.

Shipp, E.R., "Group Aiding Ex-Convicts Begins Running a Jail", The New York Times, 17 February 1985.

Taft, Philip B. Jr., "The Fiscal Crisis in Private Corrections", Corrections Magazine, Vol. VIII, No. 6, December 1982, p. 27-32.

Talbot, Charles K. (ed.), Privatization in Canadian Corrections: A More Economical and Humane Solution?, University of Ottawa, Ottawa, 1981.

Tolchin, Martin, "Companies Easing Crowded Prisons", The New York Times, 17 February 1985; "Jails Run by Private Company Force it to Face Question of Accountability", The New York Times, 19 February 1985; "Governors Cautious in Endorsing the Private Operation of Prisons", The New York Times, 3 March 1985, and "Privately Operated Prison in Tennessee Reports $200,000 in Cost Overruns", The New York Times, 21 May 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1: Prison Industry Statute Analysis

States	Private sector employment authorized	Private sector contracting authorized	Open market sales authorized	Incentives for private sector authorized	Prevailing and/or minimum wages mandated	Unemployment Compensation authorized	Workers' Compensation authorized	Prisoner volunteerism authorized	Project's impact on free world labor addressed	Rent/lease of property authorized	Wage deductions authorized	Employee status of prisoners addressed	States
Alabama			No										Alabama
Alaska		Yes	Yes				No	Yes	Yes		Yes	Yes	Alaska
Arizona	Yes	Yes	Yes		Yes					Yes	Yes		Arizona
Arkansas													Arkansas
California	No	No	No			Yes	Yes						California
Colorado	Yes	Yes									Yes		Colorado
Connecticut		Yes	No				Yes						Connecticut
Delaware													Delaware
Florida	Yes		No							Yes	Yes	Yes	Florida
Georgia		No	No										Georgia
Hawaii			No										Hawaii
Idaho			Yes				No					Yes	Idaho
Illinois	No	No	No										Illinois
Indiana	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No			Yes	Yes	Yes		Indiana
Iowa	Yes	Yes	Yes		Yes	Yes	Yes		Yes	Yes		Yes	Iowa
Kansas	Yes		Yes		Yes		Yes	Yes			Yes		Kansas
Kentucky			No								Yes		Kentucky
Louisiana	Yes		Yes		Yes	No	Yes	Yes			Yes		Louisiana
Maine			Yes										Maine
Maryland			No										Maryland
Massachusetts		No					Yes						Massachusetts
Michigan	No	No	No										Michigan
Minnesota	Yes	Yes	Yes		Yes		Yes			Yes	Yes		Minnesota
Mississippi	No	Yes	Yes		No			Yes		Yes		Yes	Mississippi
Missouri			No										Missouri

Issues

Yes = Legislative Authorization Exists No = Legislative Prohibition Exists

Blank space indicates that legislation neither specifically authorizes nor prohibits.

Source: Sexton, George E., Franklin C. Farrow and Barbara J. Auerbach, "The Private Sector and Prison Industries", National Institute of Justice, Research in Brief, U.S. Department of Justice, August 1985, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1: Prison Industry Statute Analysis (Cont'd)

States	Issues: Private sector employment authorized	Private sector contracting authorized	Open market sales authorized	Incentives for private sector authorized	Prevailing and/or minimum wages mandated	Unemployment Compensation authorized	Workers' Compensation authorized	Prisoner voluntarism mandated	Project's impact on free world labor addressed	Rent / lease of property authorized	Wage deductions authorized	Employee status of prisoners addressed	States
Montana			No				Yes						Montana
Nebraska	Yes		Yes		Yes		Yes			Yes	Yes		Nebraska
Nevada	Yes	Yes	Yes						Yes	Yes	Yes		Nevada
New Hampshire			Yes								Yes		New Hampshire
New Jersey	No	No	No				Yes						New Jersey
New Mexico	Yes	Yes	Yes			No		Yes			Yes		New Mexico
New York		No	No				No					Yes	New York
North Carolina			No				Yes						North Carolina
North Dakota	No	No	No										North Dakota
Ohio	Yes	Yes	Yes								Yes		Ohio
Oklahoma	Yes	Yes			Yes		Yes			Yes	Yes		Oklahoma
Oregon	Yes	Yes	Yes		Yes		Yes		Yes	Yes	Yes		Oregon
Pennsylvania	No	No	No										Pennsylvania
Rhode Island			No										Rhode Island
South Carolina			Yes				Yes						South Carolina
South Dakota		No	No										South Dakota
Tennessee	Yes	Yes	No		Yes	No	Yes	Yes		Yes	Yes		Tennessee
Texas		No	No										Texas
Utah	Yes	Yes	Yes		Yes		Yes	Yes			Yes		Utah
Vermont		No	Yes						Yes		Yes		Vermont
Virginia			No				Yes						Virginia
Washington	Yes		Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes		Yes	Yes		Washington
West Virginia		Yes	No										West Virginia
Wisconsin			No				Yes						Wisconsin
Wyoming		No	No				Yes						Wyoming

Yes = Legislative Authorization Exists No = Legislative Prohibition Exists

Blank space indicates that legislation neither specifically authorizes nor prohibits.

Source: Ibid., p. 5

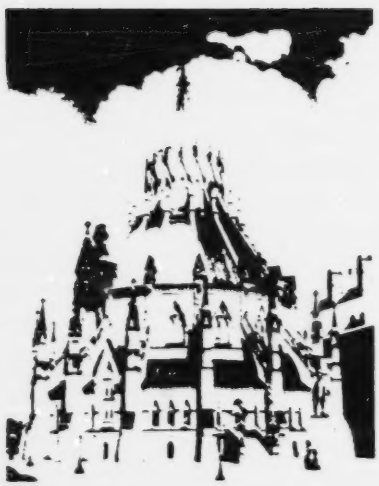
BP145-F

LA PRIVATISATION DES PRISONS

Helen McKenzie

Division des affaires
politiques et sociales
Service de recherche
Ottawa

Le 16 avril 1986



BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BP145-F

LA PRIVATISATION DES PRISONS

Helen McKenzie

Division des affaires
politiques et sociales
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 16 avril 1986

ÉTUDE GÉNÉRALE POUR LES PARLEMENTAIRES

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/145F

ISBN 0-660-92023-9

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

ATELIERS INDUSTRIELS..... 4

A. États-Unis..... 4
B. Canada..... 8

PRIVATISATION DES SERVICES..... 10

A. Rôle des bénévoles..... 11
B. Rentabilisation des services..... 13

ADMINISTRATION DE PRISONS PAR L'ENTREPRISE PRIVÉE..... 15

A. Établissements à but non lucratif..... 15
B. Prisons à but lucratif..... 16

CONSTRUCTION DE PRISONS PAR L'ENTREPRISE PRIVÉE..... 21

DISCUSSION..... 23

A. Considérations économiques et administratives..... 23
B. Questions juridiques et politiques..... 25
1. Délégation de la responsabilité et du pouvoir..... 25
2. Résistance du personnel..... 29
3. Continuité des programmes..... 29
4. Profits..... 30
5. Autres questions..... 30

CONCLUSION..... 31

BIBLIOGRAPHIE..... 33

ANNEXE

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PRIVATISATION DES PRISONS

INTRODUCTION

La notion de "privatisation" a été mise en avant depuis quelques années en Amérique du Nord comme un moyen de faire face aux difficultés croissantes que présente la gestion du système pénitentiaire, compte tenu des limites budgétaires imposées. Le verbe "privatiser" a été créé pour désigner le transfert de l'administration du secteur public au secteur privé. Il s'agit essentiellement de transformer une entreprise d'État en entreprise ou industrie privée. On a dit de cette tendance qu'elle est "la nouvelle grande politique sociale encore mal connue des années 80".(1)

L'idée de privatisation des prisons remet en question le monopole d'État du système correctionnel et soulève de nombreuses questions concernant les responsabilités juridiques. L'intérêt accru accordé récemment à cette idée s'explique de plusieurs façons. L'augmentation de la population carcérale et l'insuffisance des fonds publics affectés aux prisons, en particulier, ont amené les administrateurs à rechercher des solutions de rechange au système de détention traditionnel.

Tant au Canada qu'aux États-Unis, la population carcérale et les coûts de détention ont augmenté sensiblement ces dernières années. La situation est particulièrement grave dans certaines régions des États-Unis où les prisons sont occupées à 110 p. 100 de leur capacité,(2) et les

---

(1) Le sénateur américain Arlen Specter, dans Craig Becker et Amy Dru Stanley, "Prisons for Private Profit", le Sunday Star, Toronto, 7 juillet 1985.

(2) Susan M. Duffy, "Breaking Into Jail", Barron's, 14 mai 1984, p. 20-22, à la page 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

tribunaux ont ordonné de trouver une solution au surpeuplement des prisons. Or, les gouvernements et le public hésitent généralement à endosser les coûts supplémentaires de construction et d'entretien de nouveaux centres de détention. Aux États-Unis, les fonds publics consacrés aux prisons se sont déjà accrus de 400 p. 100 au cours des 15 dernières années.(1) À divers degrés, tant au Canada qu'aux États-Unis, l'augmentation des besoins et la rareté des ressources financières dans un contexte politique favorable à la libre entreprise ont ouvert des possibilités pour l'entreprise privée.

Bien que la privatisation des prisons puisse apparaître comme une mesure radicale aux yeux de certains, l'idée n'est pas nouvelle. Le secteur privé s'occupe depuis longtemps des établissements pénitentiaires. Au XVIII^{e} siècle par exemple, les geôliers anglais, qui n'étaient pas des fonctionnaires salariés, pouvaient percevoir des droits auprès des détenus. Certains vendaient de la bière dans les prisons afin de réaliser des profits. Aux États-Unis au XIX^{e} siècle, de nombreux établissements à caractère correctionnel étaient dirigés par des groupes religieux. Pendant une certaine période, l'État de la Californie a même concédé par contrat la construction et l'exploitation d'une prison à des particuliers, mais l'entreprise a été si mal gérée que l'État a dû "racheter" le contrat.(2) Au début de ce siècle, des services correctionnels privés pour jeunes délinquants sont apparus. Ils se sont multipliés rapidement aux États-Unis au cours des années 60 grâce au financement de la "Grande Société" et en 1974, près du quart des jeunes qu'elle accueillait en provenance d'établissements publics étaient confiés à des organismes privés.(3)

---

(1) George E. Sexton, Franklin C. Farrow et Barbara J. Auerbach, "The Private Sector and Prison Industries", National Institute of Justice, Research in Brief, ministère de la Justice des États-Unis, Washington, (D.C.), août 1985, p. 1.

(2) Charles K. Talbot (éd.), Privatization in Canadian Corrections: A More Economical and Humane Solution?, Université d'Ottawa, Ottawa, 1981, p. 1.

(3) Philip B. Taft Jr., "The Fiscal Crisis in Private Corrections", Corrections Magazine, vol. VIII, n 6, décembre 1982, p. 27-32, à la p. 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'heure actuelle, le secteur privé, composé d'entreprises et d'organismes bénévoles, joue un rôle important dans l'exploitation du système correctionnel, tant au Canada qu'aux États-Unis.

À peu près tous les secteurs du système pourraient être privatisés. Au Canada, on a déjà eu recours à cette solution à plusieurs reprises; les Services d'information opérationnelle ont confié par contrat à une entreprise privée la gestion de leur système informatique et on a chargé le secteur privé de la formation et du recrutement du personnel.(1) Au cours de la dernière décennie, le Service correctionnel du Canada a notamment confié à l'entreprise privée, par voie contractuelle, les services d'aumônerie, l'assistance postpénale, la protection contre l'incendie, l'enlèvement des ordures et l'éducation du personnel et des détenus.(2)

Une étude du rôle de l'entreprise privée dans les services correctionnels aux États-Unis, publiée en février 1984, indique que "37 organismes pour adultes et 29 organismes pour jeunes délinquants dans 39 États et dans le District de Columbia utilisent 32 types de services et/ou de programmes émanant du secteur privé".(3) Ces services, fournis principalement dans les établissements pour jeunes, concernent surtout la santé, l'éducation ou la formation professionnelle, les foyers de semi-détention ou les programmes d'assistance postpénale et la formation du personnel.

La privatisation peut donc prendre de nombreuses formes, soit qu'elle s'applique à l'organisation des ateliers industriels et qu'elle autorise le recours à l'entreprise privée pour construire des établissements de détention, soit qu'elle permette d'assurer des services.

---

(1) Étude n° 7 sur la gestion des ressources et des opérations - Privatisation, ministère du Solliciteur général, Ottawa, septembre 1985, p. 37.

(2) Ibid., p. 5.

(3) Camille G. Camp et George M. Camp, "Private Sector Involvement in Prison Services and Operations", Criminal Justice Institute, South Salem, N.Y., 1984, p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Certains établissements sont entièrement exploités par des entreprises privées.

La présente étude expose le fonctionnement de ces types d'entreprises aux États-Unis et au Canada et examine les avantages d'un tel système, les problèmes qui y sont inhérents et ses incidences économiques, juridiques et politiques. Certains exemples récents de privatisation sont également étudiés.

ATELIERS INDUSTRIELS

A. États-Unis

L'application du "modèle de la libre entreprise" dans les ateliers industriels aux États-Unis visait à en rendre la main-d'oeuvre aussi productive que dans l'entreprise privée.(1) L'idée était d'établir des entreprises financièrement autonomes ou rentables, présentant des conditions de travail réalistes, dont les salaires seraient basés sur la production et qui assureraient une formation préparant à des emplois qualifiés transférables, tout en permettant à l'État de se faire rembourser les frais de détention par les détenus, du moins partiellement. Ce modèle, appliqué en Suède, a laissé espérer qu'outre ses avantages économiques, il faciliterait la réinsertion sociale des détenus et permettrait de réduire la récidive.

Le juge en chef des États-Unis, M. Warren E. Burger, préconise depuis 1981 la création d'"usines entourées de clôtures" plutôt que d'"entrepôts entourés de murs" comme modèles d'établissements de détention.(2) Il a demandé instamment l'abrogation des lois qui interdisent la vente des biens fabriqués dans les prisons. La participation du secteur privé aux ateliers industriels s'est accentuée depuis 1980. Plus de la moitié des États ont adopté des lois qui permettent aux entreprises privées de participer d'une manière ou d'une autre aux programmes de travail des

---

(1) Talbot (1981), p. 28.

(2) Sexton et al (1985), p. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prisons. Neuf États autorisent expressément les entreprises privées à employer des détenus, à passer des contrats et à vendre leurs produits sur le marché, tandis que six autres ont adopté des lois interdisant ces activités.(1)

De façon générale, l'intervention du secteur privé revêt deux formes: dans la plupart des cas, il s'agit d'activités utilisant la main-d'oeuvre des prisons et gérées par les services correctionnels; dans d'autres cas, moins nombreux, les ateliers industriels sont exploités entièrement par l'entreprise privée.

Dans le premier cas, en vertu de contrats passés avec les services correctionnels, l'entreprise privée fournit les matériaux et l'équipement et elle vend les produits, tandis que les services correctionnels fournissent les locaux et assurent la surveillance. Un certain nombre d'ateliers industriels privés étaient exploités dans les établissements en 1984. En voici des exemples:(2)

- En Arizona, les hôtels Best Western ont installé des terminaux informatiques dans une prison pour femmes où 30 détenues s'occupaient des réservations de chambres.
- Au Mississippi, une entreprise de fabrication de climatiseurs, la Koolmist, a passé avec les services correctionnels un contrat en vertu duquel elle fournit les matériaux bruts et l'équipement à 20 détenus qui fabriquent des condensateurs sous la surveillance des autorités pénitentiaires.
- Au Minnesota, la Control Data Corporation a établi en 1981 une chaîne de montage d'éléments d'ordinateurs à la prison d'État de Stillwater où elle a formé 45 détenus à la fabrication d'unités de disques. Par la suite le ministère a pris en main la gestion de l'atelier et Control Data a continué d'acheter les produits finis.

---

(1) Ibid., p. 4-5; voir tableau I, Annexe.

(2) Joan Mullen, Kent John Chabotar et Deborah M. Carrow, et al, "The Privatization of Corrections", National Institute of Justice, États-Unis, ministère de la Justice, Washington (D.C.), février 1985, p. 3 et 20-21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un autre projet d'initiative privée a été mis sur pied à Stillwater; il s'agissait d'une fonderie de métal léger où 116 détenus fabriquaient du matériel agricole.

- Des entreprises privées ont également employé des détenus dans divers petits projets en Iowa, au Kansas, au Nevada, dans l'Utah et dans l'État de Washington.

Dans quelques États, au lieu d'employer la main-d'oeuvre des prisons simplement en passant un contrat avec les services correctionnels, des entrepreneurs privés ont construit ou loué à l'intérieur des prisons des ateliers industriels qu'ils gèrent et exploitent directement. Dans certains cas, le ministère a joué un rôle de cogestion.

En 1981, la Floride a adopté une loi créant une entreprise à but non lucratif, la Prison Rehabilitative Industries and Diversified Enterprises (PRIDE), chargée d'exploiter et de gérer les ateliers industriels. Le monde des affaires a apporté une contribution de 200 000 $ pour le lancement de ce projet. La création de la société PRIDE avait pour but de réduire les dépenses du gouvernement en matière d'incarcération tout en répondant aux besoins relatifs à la sécurité et à la réadaptation des délinquants. L'idée au départ était que les ateliers industriels doivent être rentables.

En 1982, PRIDE a pris la direction de son premier atelier, l'imprimerie de l'établissement correctionnel Zephyrhills. Elle en est venue par la suite à gérer plus de 22 types d'ateliers industriels en Floride, dont un laboratoire d'optique, des imprimeries, des manufactures de meubles, des usines de fabrication de produits en métal, des entreprises agricoles et autres. En juillet 1984, elle contrôlait l'ensemble des ateliers industriels de Floride et elle employait en 1985 environ 1 300 détenus, soit à peu près 8 % de la population carcérale.(1)

La société PRIDE assure la formation professionnelle des détenus et elle vend ses produits aux gouvernements des États ainsi qu'aux pouvoirs publics locaux. Les bénéfices sont réinvestis dans la société.

---

(1) Mullen et autres (1985), p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il lui est interdit de concurrencer d'une manière illégitime le secteur privé: seuls ses produits agricoles bruts peuvent être vendus sur les marchés de ce secteur. Les détenus touchent un salaire horaire peu élevé, dont ils versent 70 p. 100 à l'État pour le gîte et le couvert.(1)

Une autre société sans but lucratif exploite un atelier industriel indépendant au Minnesota. Il s'agit de la Stillwater Data Processing Systems Inc., créée en 1976 avec l'aide de fondations privées. Elle emploie de 10 à 12 détenus, qui travaillent à des projets de programmation informatique pour divers clients, dont l'État, la société Control Data ainsi qu'une société d'assurances de St. Paul.

Dans le Michigan, la City Venture Corporation, consortium à but lucratif qui regroupe dix sociétés commerciales et deux organismes religieux, oeuvre de concert avec les secteurs public, privé et communautaire à la planification et à la réalisation de projets de création d'emplois et de revitalisation urbaine dans les centres-villes en difficulté économique. Au centre correctionnel de Huron Valley, à Ypsilanti, elle élabore actuellement avec les responsables du projet de Huron Valley un programme d'entreprises modèles qui devrait employer 150 détenus.(2)

D'après une enquête dont les résultats ont été publiés en 1985, il existe peu de projets novateurs permettant à des détenus de travailler à l'extérieur du cadre carcéral.(3) Il y en a toutefois une au Kansas. Une société de fabrication de tôles, la Zephyr Products Inc., emploie depuis quelques années environ 30 détenus de la prison de Leavenworth, qui tous les jours prennent l'autobus à leurs frais pour se rendre au travail et en revenir, sous la surveillance d'un garde non armé. Ils gagnent le salaire minimum et paient une pension à l'État. Bien qu'ils doivent quitter la société lorsqu'ils obtiennent leur libération conditionnelle, cette expérience de travail les aide à trouver un emploi dans d'autres ateliers d'usinage.

Malgré l'apparition d'une tendance à la privatisation, on a constaté à l'époque de l'enquête que relativement peu de détenus américains

---

(1) Ibid.

(2) Ibid., p. 23.

(3) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

travaillaient dans le secteur privé, moins de 1 400 sur les quelque 34 000 détenus des prisons d'État.(1)

B. Canada

Au Canada, on s'oriente quelque peu vers le modèle de la libre entreprise en ce qui concerne les ateliers industriels. Il y a quelques années, on a mis sur pied à Joyceville, en Ontario, un projet-pilote axé sur la rentabilité. Conçu dans le cadre du système correctionnel fédéral, sans la participation du secteur privé, ce projet n'a semble-t-il eu qu'un succès mitigé, car on a eu recours à des détenus comme gestionnaires et leur manque de connaissances administratives et autres a compliqué les ventes et la commercialisation.(2)

Au centre correctionnel de Guelph, de 40 à 50 détenus travaillent avec les autres ouvriers d'une usine de conditionnement de viandes, dans le cadre d'un projet du ministère ontarien des Services correctionnels. Ces détenus ont été sélectionnés et des laissez-passer pour absence temporaire leur sont accordés. C'est un employeur privé qui loue les locaux, exploite l'usine et paie les détenus, auxquels il verse le salaire en vigueur localement ou sur le marché (et sur lequel sont prélevées les retenues d'impôt habituelles); le produit est vendu sur le marché libre. Le ministère veille à ce que les bénéfices que réalise l'employeur soient équilibrés par la formation que reçoivent les détenus, ceux-ci étant considérés comme une main-d'oeuvre défavorisée plutôt que comme une charge pour le système correctionnel.(3)

Un projet semblable est réalisé à Maplehurst, près de Milton, en Ontario, où une entreprise privée loue des locaux aux autorités correctionnelles provinciales et verse aux détenus le salaire courant pour

---

(1) Ibid., p. 2.

(2) Talbot (1981), p. 30.

(3) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'assemblage de pièces d'automobiles.(1) Les détenus paient une pension au ministère.

Un autre atelier industriel de l'Ontario auquel participe le secteur privé est le Centre correctionnel Mimico, à Toronto, où une usine de fabrication de matelas est entièrement gérée et supervisée par une société privée, qui verse aux détenus un salaire qu'elle détermine.(2) Ce sont des entreprises où coparticipent le secteur privé et le ministère des Services correctionnels. Les biens produits sont vendus à des établissements correctionnels ou à d'autres établissements de l'État, ou encore à des organisations sans but lucratif.

Un autre type d'accord commercial est réalisé de concert avec le secteur privé au Centre pour femmes Vanier, de Brampton, en Ontario. Dans le cadre d'un programme de formation sur l'industrie à domicile qui s'adresse aux détenues, divers travaux à contrat sont exécutés pour des sociétés privées. Par exemple, il peut s'agir d'assemblage de gonds ou de finition de napperons ou autres produits. Les bénéfices servent à compenser les frais d'exploitation du centre.(3)

Au niveau fédéral, une entreprise en coparticipation est exploitée en Nouvelle-Écosse, la pépinière Springhill. Le Service correctionnel du Canada fournit la main-d'oeuvre, des détenus du pénitencier de Springhill, et la société de papier Scott s'occupe de la surveillance; elle verse aux détenus le salaire minimum de la province, duquel sont prélevées les retenues d'impôt et les cotisations au régime de pension. Les détenus reçoivent une formation de pépiniériste et ils doivent payer leur pension. Cette pépinière a été officiellement ouverte

---

(1) Renseignements donnés au téléphone par le porte-parole de la Direction générale des programmes à l'intention des délinquants du ministère ontarien des Services correctionnels, Toronto, le 26 mars 1986.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en 1980; elle peut fournir du travail à quelque 20 détenus.(1) Le financement annuel est assuré conjointement par le Service correctionnel du Canada et la Société de papier Scott.

Quoique 16 p. 100 environ des détenus d'établissements relevant du SCC travaillent dans des ateliers industriels, à peu près 400 d'entre eux seulement (6 p. 100) travaillent pour des sociétés privées de l'extérieur, habituellement contre le salaire minimum.(2)

PRIVATISATION DES SERVICES

Par ailleurs, la privatisation des services dans le système correctionnel est, elle, bien établie, surtout dans le secteur de la surveillance postcarcérale. De grands programmes comme ceux de la probation et de la libération conditionnelle, ont d'abord été des initiatives du secteur privé.(3)

Ces dernières années, la privatisation s'est rapidement développée au Canada dans le secteur des programmes à forte intensité de main-d'oeuvre, utilisés comme solution de rechange à l'incarcération. Il s'agit entre autres des programmes de probation, des ordonnances de service communautaire, des programmes de réconciliation entre la victime et le délinquant et des services de dédommagement. En Ontario, par exemple, les fonds affectés à ces services de réadaptation au sein de la collectivité par le ministère des Services correctionnels ont augmenté de 145 p. 100 entre 1975 et 1980.(4)

---

(1) Renseignements fournis au téléphone par le directeur général de l'éducation, de la formation et de l'emploi du Service correctionnel du Canada, le 21 février 1986, ainsi que par lettre en date du 25 février 1986.

(2) Canada, Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Le système judiciaire, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1986, p. 303.

(3) Talbot (1981), p. 11.

(4) Ibid., p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La privatisation des services s'effectue soit par l'adjudication de contrats à but lucratif, soit par l'intervention du secteur des bénévoles.

A. Le rôle des bénévoles

Les services correctionnels, tant au Canada qu'aux États-Unis, ont depuis longtemps recours aux bénévoles. Ceux-ci présentent l'avantage évident de fournir de la main-d'oeuvre supplémentaire à peu de frais. En faisant appel à des personnes non spécialisées mais compétentes, on peut souvent disposer de plus de services d'assez bonne qualité sans augmenter les coûts.

Les bénévoles ont assuré toute une gamme de services dans le système correctionnel canadien. La Direction des programmes des délinquants du Service correctionnel du Canada fait beaucoup appel aux organismes bénévoles à but non lucratif. Par exemple, les travailleurs de la John Howard Society offrent des services à ceux qui sont en instance de jugement, des services de probation et de consultation, de l'aide pour la visite des parents aux détenus ainsi que des séances d'orientation professionnelle ou des programmes de dynamique de la vie en vue de la préparation à un emploi. Au pénitencier de Kingston, les conseillers en orientation professionnelle de la John Howard Society font office d'agents de liaison entre les détenus et les centres d'emploi du Canada dans les différentes collectivités. À l'échelon provincial aussi des services sont dispensés par des bénévoles. À Toronto, par exemple, la John Howard Society s'occupe des programmes de surveillance des libérés sous caution qui sont financés par le ministère provincial des Services correctionnels.

D'autres organismes sociaux à but non lucratif, notamment l'Armée du salut et l'Elizabeth Fry Society, s'occupent, entre autres, de la surveillance des libérations conditionnelles et des foyers de transition. Ce sont aussi des bénévoles qui appliquent les programmes de désintoxication et d'alphabétisation à l'intention des délinquants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des recherches effectuées au Canada il y a environ 25 ans indiquaient que la surveillance des libérations conditionnelles assurée par les bénévoles de la John Howard Society et de l'Elizabeth Fry Society était beaucoup plus efficace que celle dont se chargeait le Service des libérations conditionnelles de l'État.(1)

Le secteur privé a toujours fourni ces services à meilleur marché que l'État, mais la situation pourrait changer en raison des pressions exercées pour accroître la responsabilité financière et à cause de la réticence qu'éprouvent de plus en plus les organismes à but non lucratif à assurer des services mal rémunérés.(2)

Aux États-Unis aussi les bénévoles jouent un rôle important. Par exemple, ils donnent des cours aux détenus et les conseillent le soir dans le cadre du programme "PACE" dans la prison de comté de Cook à Chicago. Dans l'État de New York, il y avait, en 1983, environ 3 000 bénévoles oeuvrant sur une base régulière dans le système correctionnel et davantage sur une base irrégulière.(3) De plus, le programme "VISTA", dans le même État, permet de recruter tous les ans des moniteurs pour environ 1 000 détenus.(4)

Le "Projet Crest", initiative couronnée de succès, a été mis en oeuvre par les services de la jeunesse pour la Floride. Grâce à ce projet, des équipes d'étudiants universitaires rémunérés et bénévoles ont assuré des services d'orientation aux délinquants, les bénévoles s'occupant des cas les moins graves. Sur une période de six mois, les participants au programme s'étaient sensiblement améliorés par rapport à un groupe de contrôle sous surveillance normale.

---

(1) Ibid., p. 11.

(2) Le système judiciaire (1986), p. 301.

(3) James B. Jacobs, New Perspectives on Prisons and Imprisonment, Cornell University Press, Ithaca and London, 1983, p. 205.

(4) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Rentabilisation des services

La recherche du profit apporte une dimension différente à la prestation de services par le secteur privé. L'importance attachée à la rentabilisation peut nuire à la qualité de ces services et obliger à adopter des normes reconnues.

Le Service correctionnel du Canada passe beaucoup de contrats avec le secteur privé pour la prestation de services et le recrutement d'experts-conseils, par exemple en informatique, en génie, en sciences de la santé et dans d'autres domaines spécialisés.(1) Il s'adresse aussi à lui pour la formation et le recrutement du personnel et pour la prestation de services techniques, dans les domaines des télécommunications, de la construction et de l'entretien par exemple. La plupart des moniteurs sont aussi embauchés sous contrat.

Le Service conclut régulièrement des accords à long terme avec des médecins, des cliniques et des hôpitaux locaux. Environ la moitié du personnel chargé d'assurer les soins médicaux et dentaires vient du secteur privé.(2) Il signe aussi des contrats de service à court terme avec des psychiatres, selon les besoins. Il se prépare à faire l'essai de projets-pilotes en privatisant des services de santé entiers.(3)

Dans certains établissements fédéraux, les postes dont la sécurité n'est pas critique sont accordés par contrat à des commissionnaires.

Dans les provinces aussi, il est monnaie courante de passer des contrats avec le secteur privé pour la prestation de services particuliers. Le Service correctionnel de l'Ontario achète au secteur privé différents services comme les soins médicaux et les services de restauration. De plus, l'Ontario a concédé les services d'alimentation en milieu carcéral à un traiteur qui recrute des détenus.(4)

---

(1) Friel (1985), p. 7.

(2) Le système judiciaire (1986), p. 301.

(3) Ibid., p. 304.

(4) Friel (1985), p. 40.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'Alberta confie en sous-traitance à des organismes autochtones la prestation de services aux délinquants autochtones et cette initiative connaît un certain succès. Dans cette province, les services de restauration et de blanchissage ont été privatisés dans la plupart des centres correctionnels. Le coût et la qualité des services d'alimentation ont été jugés satisfaisants.(1)

Aux États-Unis aussi la privatisation des services dans les établissements pénitentiaires est répandue. Au milieu de 1985, des entreprises privées assuraient des services allant de la formation en cours d'emploi à la préparation des repas dans les prisons publiques de 39 États et dans celles du district de Columbia.(2)

Même si, dans l'ensemble, la sous-traitance des services à l'entreprise privée donne des résultats satisfaisants, elle pourrait poser des problèmes. Les difficultés le plus souvent signalées dans une étude américaine datant de 1984 ont trait au processus comme tel, à la piètre qualité des services, aux mauvaises relations avec les sous-traitants et au manque de rentabilité.(3) Aux États-Unis, des contrats de service ont été résiliés parce que l'entrepreneur n'avait pu fournir le service prévu ou respecter la qualité exigée.

Certains craignent que les entreprises privées contractantes cherchent davantage à réaliser des profits qu'à fournir des services professionnels de grande qualité. Comme il est d'usage pour le personnel d'organismes privés à but non lucratif de fournir des services caractérisés par une approche personnalisée et bienveillante, il reste à voir si les entreprises à but lucratif sauront maintenir ces qualités.

Le recours à la sous-traitance pose un problème grave, en ce sens que la loi de l'économie exige que les contrats soient adjugés au plus bas soumissionnaire, soit généralement celui ayant le moins investi dans la formation du personnel. Pour empêcher que cela ne se produise, les autorités canadiennes tendent à établir des normes rigoureuses, notamment en ce

---

(1) Ibid.

(2) Becker et Stanley (1985).

(3) Camp (1984), p. 24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui a trait à la surveillance de détenus en liberté conditionnelle ou en probation et à la gestion de foyers de transition.(1) Étant donné que les entreprises de services privées sont peu nombreuses, on s'inquiète de la capacité du gouvernement d'assurer le respect des normes en remplaçant celles qui ne donnent pas satisfaction.(2)

ADMINISTRATION DE PRISONS PAR L'ENTREPRISE PRIVÉE

Même si certains établissements de type correctionnel sont gérés par des entreprises privées à but non lucratif depuis de nombreuses années, l'administration, dans un but lucratif, de prisons tout entières est une innovation.

A. Établissements à but non lucratif

Dans tout le Canada, des organismes bénévoles dirigent depuis de nombreuses années des établissements divers, notamment des résidences collectives pour jeunes en difficulté et des foyers de transition pour délinquants adultes en probation ou en liberté conditionnelle. Par exemple, la John Howard Society administre à Toronto la Gerrard House, centre de ressources communautaires qui accueille les cas que lui envoie le Centre correctionnel Mimico dans le cadre du programme d'absence temporaire. Quant à la Howard House, à St. John's, elle abrite des délinquants adultes masculins qui bénéficient d'une libération conditionnelle, d'une probation ou d'une absence temporaire.

La Society fournit et gère également divers foyers de transition pour jeunes contrevenants, comme Ramsay House, à Calgary, où sont dirigés les bénéficiaires d'une absence temporaire, et le centre communautaire Attendance, à Niagara Falls, qui accueille des détenus en probation ou des personnes qui y sont assignées par ordre du tribunal.

De même, des foyers correctionnels sont administrés par des associations bénévoles aux États-Unis. Par exemple, Volunteers of America

---

(1) Talbot (1981), p. 32.

(2) Le système judiciaire (1986), p. 302.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

dirige depuis plusieurs années des foyers de transition à l'intention des détenus élargis.

En 1984, le comté de Ramsay, au Minnesota, avait un besoin urgent d'un centre d'hébergement pour des femmes condamnées à de courtes peines. Les gouvernements fédéral et municipal ont passé un contrat avec Volunteers of America pour qu'ils abritent ces femmes moyennant une somme quotidienne par pensionnaire. En septembre 1984, cette même organisation a ouvert un établissement correctionnel régional, l'un des rares à caractère privé aux États-Unis.(1) Le centre a débuté ses opérations à titre de projet pilote et il accueille 30 femmes.

L'entreprise privée a assumé la direction d'un établissement d'envergure en 1982 lorsque l'État de Floride a confié à la Eckert Foundation, organisation à but non lucratif, la direction d'une prison d'État abritant quelque 400 jeunes contrevenants, la Florida School for Boys, située à Okeechobee. À l'époque, cet établissement employait environ 200 personnes.

Au nombre des avantages que procure ce nouvel arrangement, citons une souplesse accrue, un processus décisionnel plus rapide, des coûts salariaux identiques ou inférieurs, une politique d'embauche couronnée d'un succès sans précédent et l'instauration d'un programme d'enseignement supérieur.(2) En outre, on a jugé que les relations entre les jeunes et les employés étaient bonnes.

La Eckert Foundation gère également d'autres centres pour la jeunesse en Pennsylvanie, au Rhode Island, au Michigan et à Washington.(3)

B. Prisons à but lucratif

Dans le secteur correctionnel, la forme la plus controversée de privatisation est la sous-traitance au secteur privé de l'administration de prisons tout entières dans un but lucratif.

---

(1) E.R. Shipp, "Group Aiding Ex-Convicts Begins Running a Jail", The New York Times, 17 février 1985.

(2) Camp (1984), p. 35.

(3) Ibid., p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les États-Unis ont ouvert la voie dans cette direction au cours des dernières années. Dans ce pays, des entreprises privées sont maintenant bien établies dans le secteur des résidences pour jeunes contrevenants. Le centre non carcéral Tall Trees, situé à Memphis (Tenn.), qui abrite environ 35 jeunes, en est un exemple. Le centre est géré par Corrections Corporation of America, pour le compte du tribunal de la jeunesse de Memphis. On a évalué en 1985 qu'il en coûtait à l'administration du comté 33,25 $ par jour par détenu, soit moins de la moitié du coût en vigueur à l'école de réforme de l'État.(1)

Depuis plusieurs années, RCA Service Corporation dirige un centre de traitement où sont logés quelque 22 détenus de 14 à 18 ans, pour la plupart toxicomanes, dont certains ont commis des crimes violents. Il s'agit du Weaversville Intensive Treatment Unit, situé près de Allentown, en Pennsylvanie. Inauguré en 1975, ce centre est probablement le premier établissement de détention moderne du genre. Réputé pour être bien administré, il n'a cependant apporté à la compagnie que de modestes profits.(2)

En juillet 1985, on comptait six États ayant pris des arrangements avec des entreprises privées relativement à l'administration d'établissements de détention pour jeunes contrevenants. En outre, l'Immigration and Naturalization Service (INS) a confié à des entreprises privées la responsabilité de centres de détention pour immigrants illégaux, surtout en Californie et au Texas. Ce service a également retenu les services de la firme Behavioral Systems Southwest pour gérer des établissements de détention au Colorado et en Arizona.(3)

---

(1) Martin Tolchin, "Jails Run by Private Company Force it to Face Question of Accountability", The New York Times, 19 février 1985.

(2) Kevin Krajick, "Punishment for Profit", Across the Board, mars 1984, p. 20-27, à la p. 23.

(3) Camp (1984), p. 36.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On dit que l'idée de gérer dans leur intégralité des prisons pour adultes dans un but lucratif a été lancée par Thomas Beasley, ancien président du Parti républicain du Tennessee.(1) C'est à lui que l'on doit la création, en 1983, de Corrections Corporation of America (CCA), dont le siège social est à Nashville (Tenn.). L'intention avouée de la compagnie est "d'administrer, de concevoir, de construire ou d'exploiter à titre de propriétaire des centres de détention et des installations correctionnelles" de sept catégories, y compris des établissements pour adultes et pour jeunes contrevenants ainsi que des pénitenciers à sécurité maximale et minimale.(2)

L'un des objectifs de la compagnie est d'"allier les principes reconnus de la libre entreprise aux normes les plus rigoureuses des services correctionnels".(3)

Voici les raisons pour lesquelles la compagnie estime être en mesure de faire concurrence aux établissements gouvernementaux sur le plan économique: conception soignée des installations permettant des économies de personnel, achats de masse et pratiques d'embauche "judicieuses" (aucune surdotation) combinés au fait que la compagnie "n'est pas tenue de respecter une lourde réglementation bureaucratique en matière d'acquisitions qui, inévitablement, accroît les coûts des fournitures et matériaux".(4)

En 1985, la CCA administrait et exploitait, outre la résidence Tall Trees dont nous avons déjà parlé, deux centres de détention pour étrangers en situation irrégulière, à Houston et Laredo (Texas), un centre de traitement communautaire à Fayetteville (Caroline du Nord), où l'on applique des programmes prélibératoires et diverses solutions de rechange à l'incarcération, ainsi que la ferme du pénitencier de Silverdale (Tenn.).

---

(1) John Egerton, "The Tennessee Walls", The Progressive, septembre 1984, p. 19.

(2) Corrections Corporation of America, "Executive Summary", non daté, p. 3.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En octobre 1984, les édiles du comté de Hamilton, au Tennessee, ont confié le Centre de détention de Silverdale à la CCA qui l'a transformé en ferme de travail. Capable d'accueillir environ 325 pensionnaires, cet établissement reçoit des détenus de juridiction locale condamnés à de courtes peines pour infractions mineures et des détenus fédéraux condamnés à de plus lourdes peines pour infractions majeures. Pour ce service, le centre réclame au comté un droit quotidien (21 $ en 1984) pour chaque pensionnaire.(1)

Aux termes des modalités du contrat, le comté exige de la CCA qu'elle respecte certaines normes et exigences officielles en ce qui a trait à la dotation en personnel, à la nourriture et aux questions financières. Le centre de Silverdale met en oeuvre des programmes de travail au sein du comté (entretien de véhicules ou de routes) et en établissement (restauration et entretien).(2)

En Californie, la compagnie Eclectic Communications Inc. possède et administre le Happy Valley Ranch, prison à sécurité minimale qui abrite environ 64 détenus près de San Francisco. Le personnel de la compagnie, qui offre des services de counselling, de formation professionnelle et autres tout en assumant des fonctions de surveillance, est moins bien rémunéré que les gardiens des prisons d'État qui font un travail comparable.(3)

Établie à Denver (Col.), la National Corrections Corporation se spécialise surtout dans la construction d'installations pénitentiaires mais elle vient de se lancer aussi dans la gestion de ces établissements.

En mars 1985, on comptait aux États-Unis 24 établissements d'envergure de types divers possédés ou exploités par l'entreprise privée.(4)

---

(1) Mullen et autres (1985), p. 61.

(2) Ibid.

(3) Bert Hill, "Privately-run prison likely: PS official", The Citizen, Ottawa, 27 juin 1985.

(4) The Economist, 16 mars 1985, p. 40.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans certains États, il existe des obstacles juridiques à la privatisation d'établissements de type carcéral. Cependant, la sous-traitance de services correctionnels semble légale dans la plupart des États, une poignée d'entre eux ayant même des lois qui l'autorisent expressément.

Ainsi, pour faire face à un sérieux problème de surpeuplement dans les prisons, le Nouveau-Mexique a adopté en 1984 une loi autorisant les comtés à recourir à l'entreprise privée pour construire ou administrer de nouvelles installations correctionnelles.(1) Le Texas a lui aussi adopté une mesure législative autorisant l'exploitation d'établissements pénitentiaires par le secteur privé.

La National Governors Association des États-Unis a adopté en 1985 une résolution en ces termes: "Les États sont libres d'opter pour l'adjudication de contrats au secteur privé pour l'administration de prisons ou d'autres établissements correctionnels. En l'occurrence, les entreprises privées sont tenues de diriger ces établissements de la même façon qu'elles administrent à l'heure actuelle des hôpitaux, des programmes de désintoxication pour drogués et alcooliques ou des programmes de formation professionnelle pour le compte du gouvernement". La résolution comportait cependant la mise en garde suivante: "Les États doivent envisager cette option avec soin et après mûre réflexion. Le recours au secteur privé ne saurait être considéré comme une panacée pour régler le problème crucial du surpeuplement en milieu carcéral".(2)

En dépit d'une certaine tendance à la privatisation aux États-Unis, le nombre de détenus logés dans des établissements privés demeure relativement faible.

Au Canada, le Service correctionnel fédéral a étudié en 1985 une proposition visant à adjuger à une entreprise privée le contrat de la construction et de la gestion d'un pénitencier à sécurité minimale en Colombie-Britannique. S'il avait été passé, ce contrat aurait eu pour effet de créer la première prison à but lucratif exploitée par le secteur privé au Canada.

---

(1) Gest (1984), p.45.

(2) Martin Tolchin, "Governors Cautious in Endorsing The Private Operations of Prisons", The New York Times, New York, 3 mars 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La proposition recommandait la création, à Harrison Lake, d'un camp devant servir de lieu de travail et de formation à une vingtaine d'infracteurs adultes qui seraient rémunérés au taux en vigueur dans le secteur privé pour planter des arbres, couper du bois de chauffage et mettre en valeur les pêcheries.(1) Ce projet a suscité la désapprobation des porte-parole de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et du Syndicat des employés du gouvernement de la Colombie-Britannique.(2)

Cette proposition a été mise en veilleuse lorsque le Service correctionnel a chargé un groupe de travail d'examiner toute la question de la privatisation des établissements pénitentiaires.(3)

Le commissaire au Service correctionnel du Canada a publié en octobre 1985 une déclaration officielle dans laquelle il précisait que l'on n'envisageait pas de céder au secteur privé la responsabilité intégrale de la gestion d'un établissement carcéral.

CONSTRUCTION DE PRISONS PAR L'ENTREPRISE PRIVÉE

Aux États-Unis, les gouvernements des États et les pouvoirs publics locaux confient de plus en plus à l'entreprise privée la construction des prisons. Des sociétés privées se vantent "qu'elles peuvent construire une prison en un an, alors qu'il en faudrait six ou sept à des entrepreneurs de l'État, qui doivent franchir les obstacles administratifs et éventuellement verser des dessous de table".(4) Le Nouveau-Mexique est l'un des États qui autorisent les comtés à confier à des entrepreneurs privés la construction de nouveaux centres correctionnels.(5)

---

(1) Hill (1985).

(2) Keith Fraser, "Private Jail Hit", the Vancouver Province, 3 juillet 1985.

(3) Information fournie par le directeur de l'information publique du Service correctionnel du Canada, par téléphone, février 1986.

(4) "Going Private", The Economist, 16 mars 1985, p. 40.

(5) Ted Gest, "Prisons for Profit: A Growing Business", U.S. News and World Report, 2 juillet 1984, p. 45-46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Depuis quelques années, les pouvoirs publics locaux font construire par des sociétés privées des prisons qui leur sont ensuite cédées à bail. Les accords de cession-bail peuvent être signés notamment dans les cas où les électeurs refusent d'autoriser l'émission d'obligations ou l'accroissement des impôts pour assumer ces frais de construction. Les contrat de location avec option d'achat représentent un moyen de passer outre à l'opposition des contribuables américains.

C'est, pour l'essentiel, ce qui s'est passé dans l'État de New York après que les électeurs eurent, lors du référendum de 1981, rejeté le projet d'émission d'obligations dont le but était de recueillir des fonds pour la construction d'une prison. L'Assemblée législative a finalement autorisé l'Urban Development Corporation à émettre des obligations. Toutefois, ces dispositions se sont heurtées à une vive opposition et on en a même contesté la constitutionnalité.

En 1984, un projet de loi a été présenté au Congrès en vue d'augmenter sensiblement les avantages fiscaux offerts pour ces contrats de construction et accords de cession-bail. Il permettrait aux financiers de réclamer des crédits d'impôt sur leur investissement et des déductions accélérées pour amortissement.(1)

Certains prétendent que les accords de cession-bail réduiraient les frais de construction, les entrepreneurs privés n'étant pas assujettis aux mêmes exigences que ceux des pouvoirs publics locaux, par exemple en ce qui concerne les soumissions. "Tandis que les pouvoirs publics locaux mettent souvent trois ou quatre ans pour construire un nouveau centre correctionnel", à cause des contraintes imposées en matière de formalités et d'achat, "certains groupes privés le font en six mois".(2)

Dans le comté de Jefferson, au Colorado, un accord de cession-bail a été conclu après que la cour fédérale eut donné l'ordre qu'on règle le problème du surpeuplement dans les prisons. Les électeurs

---

(1) Le Prison Construction Privatization Act, parrainé par le sénateur Alfonse D'Amato de l'État de New-York, est passé à l'étape de l'étude en comité en juillet 1985.

(2) Martin Tolchin, "Companies Easing Crowded Prisons", The New York Times, 17 février 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ayant rejeté deux fois l'idée d'une augmentation de la taxe de vente pour financer la construction d'une nouvelle prison, les commissaires du comté ont conclu avec une société privée un accord de location avec option d'achat. Aux termes du contrat, des "certificats de participation" ont été vendus à des investisseurs et le produit de la vente a été utilisé pour la construction d'une prison qui serait louée au comté. À l'expiration du bail de 10 ans, le comté doit en devenir propriétaire.(1)

Étant donné que les paiements prévus aux termes du contrat sont fonction de l'affectation annuelle de fonds par le conseil de comté, la transaction n'est pas considérée comme une dette à long terme et n'exige pas l'approbation des électeurs.(2)

La grande question des accords de cession-bail ne s'est pas posée au Canada parce que le processus décisionnel concernant le financement de la construction de prisons y est très différent. Toutefois, les études et travaux de construction des nouveaux pénitenciers canadiens sont en grande partie confiés à contrat à des entreprises privées par le ministère des Travaux publics.(3)

DISCUSSION

L'adoption par le gouvernement d'une politique de privatisation des prisons soulève un certain nombre de questions d'ordre économique, administratif, politique et juridique qui mettent en cause les obligations des pouvoirs publics et des fournisseurs privés, ainsi que les droits des détenus et du public.

A. Considérations économiques et administratives

À l'appui de la privatisation, on fait valoir que les pénitenciers pourraient être gérés de façon plus efficace et économique par le

---

(1) Duffy (1984), p. 20.

(2) Ibid.

(3) Le système judiciaire (1986), p. 301.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

secteur privé que par le secteur public. En l'absence de complications bureaucratiques et de réglementation gouvernementale et avec l'octroi de pensions moins généreuses et l'application d'analyses coûts-avantages et de stimulants à la productivité, on peut s'attendre à des coûts d'exploitation moindres.

À cet égard, un examen national de l'expérience américaine permet de conclure qu'en "général, les services offerts par le secteur privé sont plus rentables que les services gouvernementaux".(1)

Des recherchistes américains ont recensé un certain nombre d'avantages au fait de confier au secteur privé des installations correctionnelles destinées à la jeunesse et des centres de détention d'immigrants illégaux. Ces entreprises ont été jugées moins coûteuses et plus souples que celles du secteur public ainsi que "mieux gérées et plus compétentes pour régler des problèmes de personnel".(2) On faisait aussi état d'améliorations au titre des programmes et services, des ateliers industriels et des relations publiques.

En revanche, on disait craindre que "sur le plan individuel, les soins et le traitement accordés aux détenus souffrent sous un régime privé et que des problèmes contractuels surgissent, particulièrement si l'entrepreneur veut épargner en court-circuitant les pratiques habituelles. En conséquence, il semblerait que l'on doive mettre en balance les avantages découlant d'un système d'exploitation et de gestion rationalisé et l'intérêt individuel des détenus".(3) Les économies ou les profits éventuels risquent d'être réalisés aux dépens de pratiques administratives saines et équitables.

On a également laissé entendre qu'il serait très onéreux pour l'État de surveiller les prisons privées et que ces coûts n'ont pas été évalués sérieusement.

Pour un certain nombre de raisons, il est difficile d'établir des comparaisons valables en matière de coûts globaux. Ainsi, la privatisation a surtout touché des installations accueillant des

---

(1) Camp (1984), p. 6.

(2) Ibid., p. 36.

(3) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

délinquants présentant de faibles risques, dont la situation ne se compare pas à celle des établissements publics abritant également des détenus dangereux. En outre, on peut s'attendre à une augmentation des coûts d'exploitation des établissements privés si le personnel est tenu de respecter les normes professionnelles fixées par l'État.

Récemment, on trouvait dans la presse américaine certaines comparaisons de coûts à cet égard. On a évalué qu'en 1985, la Corrections Corporation of America avait facturé à l'Immigration and Naturalization Service 23,84 $ par jour par pensionnaire pour l'administration de son centre de Houston, alors qu'il en coûte 30,26 $ dans les établissements fédéraux.(1)

A l'établissement de Silverdale, au Tennessee, la CCA comptait "réaliser un profit en démontrant davantage d'efficacité que l'administration du comté, en recourant aux acquisitions de masse et en réduisant les coûts salariaux, y compris les pensions payées par l'État".(2) Elle exigeait 21 $ par jour alors que le comté en payait auparavant 24 $.

En 1985, les gouverneurs des États ont envisagé de privatiser les prisons, en raison de l'augmentation démesurée des dépenses et déficits, des pressions des contribuables ainsi que "de l'existence de contrats syndicaux accablants, de la nécessité de souscrire à des régimes de pensions et diverses autres obligations de patronage".(3)

B. Questions juridiques et politiques

1. Délégation de la responsabilité et du pouvoir

Face à la privatisation, il est essentiel, sur le plan juridique, de définir "où se terminent la responsabilité et le pouvoir juridique des pouvoirs publics et où commencent ceux de l'entrepreneur

---

(1) Becker et Stanley (1985).

(2) Martin Tolchin, "Privately Operated Prison in Tennessee Reports 200 000 $ in Cost Overruns", The New York Times, 21 mai 1985.

(3) Tolchin, 3 mars 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

privé".(1) Or, cela risque d'être compliqué. Cependant, en cas de poursuites, la responsabilité devant les tribunaux dépendra, en grande partie, des modalités de la délégation d'autorité.

Du fait qu'elles représentent un moyen de priver des individus de leur liberté, les prisons sont un instrument du pouvoir de l'État. Le pouvoir répressif est essentiel au pouvoir politique. Par conséquent, toute tentative de le déléguer à l'entreprise privée soulève de nombreuses questions.

À cet égard, le fait de confier intégralement au secteur privé la direction d'un établissement carcéral est une entreprise beaucoup plus délicate et complexe que la simple adjudication de contrats pour certains services. Dans une prison privée, les employés de la compagnie assument le pouvoir de restreindre la liberté des détenus et prennent des décisions qui influent sur leur vie de bien des façons, par exemple, en établissant les critères donnant droit à la libération conditionnelle. L'Association de défense des libertés civiles de Houston a fait valoir que la Constitution américaine ne permettait pas au gouvernement "d'assimiler au commerce de détail la détention d'êtres humains".(2)

En outre, le pouvoir d'un organisme correctionnel de déléguer ses responsabilités peut être limité sur le plan législatif. En l'occurrence, la possibilité de passer des marchés serait sérieusement entravée. Par ailleurs, on pourrait également contester la législation habilitante autorisant la passation de contrats pour la prestation de services. De même, l'absence d'une telle législation peut être interprétée à la fois comme une autorisation (l'impartition de marchés n'est pas interdite) et comme une interdiction (elle n'est pas précisément autorisée). Les ramifications juridiques de cette pratique ne sont pas clairement établies et les interprétations peuvent varier.(3)

On peut supposer qu'un organisme gouvernemental souhaitera déléguer à la fois pouvoir et responsabilité aux prestataires des services. Cependant, même si une loi en particulier l'autorise à passer des

---

(1) Camp (1984), p. 26.

(2) Becker et Stanley (1985).

(3) Camp (1984), p. 27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

marchés, d'autres peuvent stipuler que c'est à lui qu'incombe l'ultime responsabilité des détenus qui, du point de vue juridique, demeurent sous sa garde.

Par conséquent, dans certaines situations, il peut se révéler impossible de déléguer cette responsabilité. Aucun principe juridique n'établit le droit d'un organisme public ou officiel d'esquiver sa responsabilité en déléguant la prestation de services à un entrepreneur privé.(1)

Le partage des responsabilités juridiques à l'égard des détenus et du public reste donc à préciser. Ainsi, en cas d'émeute ou d'évasion mettant en cause une prison privée, dans quelle mesure la compagnie intéressée serait-elle responsable des dommages matériels causés? Si un employé d'une compagnie fait une erreur en ce qui concerne les droits d'un détenu, l'entrepreneur privé est-il le seul à qui l'on peut demander des comptes? Ce ne sont là que quelques exemples des nombreux problèmes susceptibles de découler de la privatisation.

En outre, l'opportunité de céder, dans quelque mesure que ce soit, le pouvoir de contrôler le droit d'un individu de circuler librement et de restreindre sa liberté est douteuse du point de vue des droits du détenu. À cet égard, l'application de sanctions disciplinaires ou le recours à la force par des personnes autres que les représentants de l'État risquent fort d'être contestés.

La question la plus délicate concerne le recours à "la force meurtrière". En effet, l'État est investi des pouvoirs de coercition nécessaires à l'application de la loi et on a fait valoir que la responsabilité d'utiliser ce pouvoir ne peut être déléguée au secteur privé.

Aux États-Unis, l'American Civil Liberties Union (ACLU) a contesté devant les tribunaux la validité juridique de l'adjudication de contrats au secteur privé en matière d'incarcération. Cette initiative faisait suite à un incident survenu en 1981, dans un établissement privé.

---

(1) Joan Mullen, "Corrections and the Private Sector", National Institute of Justice Reports, ministère de la Justice des États-Unis, mai 1985, p. 1 à 7, à la p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des passagers clandestins ayant tenté de s'échapper, l'un d'eux a été abattu par un gardien. On espère que la décision du tribunal dans cette affaire aura au moins pour effet d'assurer l'application de normes en matière de détention.(1) L'Immigration and Naturalization Service précise désormais en détail dans ses contrats avec l'entreprise privée les normes et conditions de détention.

Au Canada, on s'inquiète des problèmes que risque de susciter tout programme visant à déléguer à des entreprises à but lucratif les fonctions d'agent de la paix ou de magistrat, compte tenu du pouvoir de recourir à la force et du privilège d'exemption de toute poursuite concomitants à l'exercice de ces responsabilités.

Il y a quelques années, lors de son examen de l'option privatisation, le gouvernement de la Colombie-Britannique a exclu tout service doté d'employés faisant office d'agents de la paix ou de magistrats. Les établissements de détention ne devaient donc pas être privatisés.(2) On a considéré que même si les lois habilitantes n'excluaient pas la possibilité de déléguer ces fonctions à des personnes autres que des fonctionnaires, on pouvait supposer qu'il n'était pas dans les intentions des législateurs que cette responsabilité soit soustraite au contrôle direct de l'État. On a jugé que le fait d'accroître la participation de la collectivité au fonctionnement de la justice en confiant la prestation de ces services à des entreprises privées (particulièrement à but lucratif) "contrevenait aux principes mêmes de l'autorité et de la responsabilité de l'État".(3) En outre, pareille initiative risquerait de fragmenter le système pénal et de diminuer la responsabilité de l'État quant à l'emploi de mesures discrétionnaires et de pouvoirs de coercition.

D'autres intervenants sont d'avis "qu'en cédant son pouvoir répressif au plus bas soumissionnaire privé, l'État soustraira les

---

(1) Mullen et autres (1985), p. 68.

(2) E.W. Harrison et M.G. Gosse, "Privatization: A Restraint Initiative", Service correctionnel, ministère du Procureur général, Victoria (Colombie-Britannique), 9 septembre 1985, p. 2.

(3) Ibid., p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

établissements carcéraux au contrôle de la population". D'autres ajoutent même que cette initiative "établirait une scission entre la justice et le système pénitentiaire et permettrait aux arguments de productivité et de rentabilité de supplanter dans le débat sur les objectifs sociaux de l'incarcération les considérations actuelles de châtiment, de dissuasion et de réhabilitation".(1)

2. Résistance du personnel

La cession du contrôle des programmes correctionnels au secteur privé suscite d'autres préoccupations d'ordre politique. Le partage du pouvoir administratif avec l'entreprise privée risque de provoquer chez les employés du secteur public des tensions alimentées par la crainte de perdre leur emploi. On a laissé entendre que la perte d'influence qui en résulterait pour le gouvernement est un facteur qui "risque davantage de freiner l'expansion du rôle du secteur privé que la perte d'emplois chez les fonctionnaires".(2)

Cependant, les administrateurs d'établissements carcéraux se demandent ce qu'il adviendra de l'obligation de rendre compte, en cas d'adjudication de contrats au secteur privé. La question du contrôle les préoccupe également. En général, ils souhaitent que le personnel des établissements soit tenu de leur rendre des comptes afin de pouvoir exercer un certain contrôle sur la qualité des services offerts.

3. Continuité des programmes

En outre, on s'interroge sur la continuité des services offerts, étant donné qu'en période de difficultés économiques, les gouvernements ont tendance à réduire les subventions des projets à caractère bénévole ou non lucratif, comme les foyers de transition, avant de réduire le financement des programmes correctionnels publics.

Au début des années 1980, les compressions budgétaires en particulier et les pressions politiques et économiques en général ont durement mis à l'épreuve les administrateurs privés de programmes

---

(1) Becker et Stanley (1985).

(2) Camp (1984), p. 28.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

correctionnels aux États-Unis. En décembre 1982, un observateur a fait la déclaration suivante: "Même si les entrepreneurs privés ont toujours maintenu que leurs programmes représentent des solutions de rechange à l'incarcération à la fois souples et moins coûteuses, ils sont victimes d'une loi économique fondamentale: en période d'austérité, les organismes gouvernementaux, y compris les services correctionnels, se replient sur eux-mêmes et protègent leurs propres intérêts".(1)

Cependant, il semble qu'en Colombie-Britannique, on ait connu récemment une expérience assez différente. Comme le gouvernement provincial avait manifesté une ferme volonté politique de réduire la fonction publique, dans ce contexte, la privatisation a été un moyen de maintenir des services correctionnels qui, autrement, auraient été supprimés.(2)

4. Profits

L'éventuelle privatisation des services correctionnels risque de susciter un problème politique d'envergure. "De quel ordre devraient être les profits? Devrait-on exiger du contribuable qu'il paie non seulement pour les services, mais aussi pour les profits escomptés?"(3)

Même si à ce jour, l'expérience a prouvé dans la plupart des cas que la privatisation n'avait pas accru les coûts de l'État, on peut imaginer qu'il puisse arriver, à l'avenir, que le contribuable doive supporter un fardeau plus lourd pour financer les services privés que les services publics.

5. Autres questions

Des effets imprévus de la privatisation sur l'action gouvernementale risquent de soulever d'autres questions d'ordre politique. En voici quelques-unes:(4)

---

(1) Taft (1982), p. 32.

(2) Harrison et Gosse (1985), p. 3.

(3) Ibid., p. 7.

(4) Mullen (1985), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1. Les entrepreneurs privés vont-ils exercer des pressions sur les gouvernements pour obtenir le maintien ou la création de programmes contraires à l'intérêt public?

2. Les entreprises privées ne vont-elles pas accaparer "la crème des détenus", c'est-à-dire ceux qui présentent peu de risques et dont il est rentable de s'occuper, laissant le système public aux prises avec des problèmes de gestion humaine et financière insolubles?

3. Les exigences contractuelles et les mécanismes de surveillance publique seront-ils suffisants pour que la recherche du profit n'ait pas la primauté sur la mise en place de conditions d'incarcération décentes?

CONCLUSION

Même si, dans de nombreux cas, la pénétration du secteur privé dans le domaine des services correctionnels a été couronnée de succès, particulièrement en ce qui concerne la prestation de services particuliers, la privatisation n'est pas une panacée au grand problème du surpeuplement des prisons. En outre, il reste encore à évaluer sérieusement dans quelle mesure il s'agit d'une méthode plus rentable pour administrer les établissements carcéraux. Le principal atout de cette option réside apparemment dans sa souplesse, notamment au niveau des services.

Les diverses instances qui ont étudié les effets de la privatisation dans le secteur correctionnel font preuve d'un optimisme prudent dans leurs conclusions. Ainsi, on a qualifié l'expérience du service correctionnel de la Colombie-Britannique de "positive de façon générale, mais non universelle".(1)

Aux États-Unis, l'enquête menée par le Criminal Justice Institute a révélé que les avantages du recours au secteur privé primaient sur les désavantages. Au chapitre des avantages, on citait notamment les suivants: économie de personnel, services de meilleure qualité, fonctionnement plus efficace, diminution des coûts et des besoins en formation,

---

(1) Harrison et Gosse (1985), p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

réduction de la responsabilité gouvernementale, obligation accrue de rendre compte, pourvoyeur unique, et meilleure utilisation de l'espace.(1)

Une étude effectuée par le Service correctionnel du Canada a conclu que la privatisation des services carcéraux ainsi que l'implantation d'installations gérées par le secteur privé pouvaient donner lieu à des programmes souples, à des services novateurs et à des conditions améliorées. D'autre part, on précise qu'à moins que la privatisation soit à la fois planifiée, mise en oeuvre et surveillée avec soin, elle risque "de mettre en péril le public, le personnel correctionnel et les détenus, de porter atteinte aux droits de la population carcérale" et de provoquer l'agitation syndicale.(2) L'étude recommandait que l'on adopte une attitude réfléchie et prudente face à l'option d'une privatisation généralisée des services, ce qui suppose l'élaboration de lignes directrices détaillées et l'établissement de principes régissant son application et son évaluation. On suggérait d'envisager sérieusement la possibilité de confier à l'entreprise privée l'administration d'un pénitencier à sécurité minimale.

Après s'être penché sur le fonctionnement de la justice au Canada, le groupe de travail sur l'examen des programmes a recommandé que le gouvernement fédéral envisage de donner en sous-traitance les services alimentaires, les services éducatifs, la formation professionnelle, les services de santé et d'embauche de détenus ainsi que les services communautaires en milieu carcéral. On préconise que le Canada s'abstienne pour le moment de privatiser les pénitenciers tout en encourageant par ailleurs la tenue d'expériences pilotes restreintes.

---

(1) Camp (1984), p. 17.

(2) Friel (1985), p. 47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE

Becker, Craig et Amy Dru Stanley, "The Downside of Private Prisons", The Nation, 15 juin 1985, et "Prisons for Private Profit", The Sunday Star, Toronto, 7 juillet 1985.

Camp, Camille G. et George M., "Private Sector Involvement in Prison Services and Operations", Criminal Justice Institute, South Salem, N.Y., 1984.

Canada, Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Le système judiciaire, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1986.

Corrections Corporation of America, "Executive Summary", non daté.

Duffy, Susan M., "Breaking Into Jail", Barron's, 14 mai 1984, p. 20-22.

Egerton, John, "The Tennessee Walls", The Progressive, septembre 1984, p. 19.

Fraser, Keith, "Private Jail Hit", The Province (Vancouver), 3 juillet 1985.

Friel, H., Étude n° 7 sur la gestion des ressources et des opérations - Privatisation, ministère du Solliciteur général, Ottawa, septembre 1985.

Gest, Ted, "Prisons for Profit: A Growing Business", U.S. News and World Report, 2 juillet 1984, p. 45-46.

"Going Private", The Economist, 16 mars 1985, p. 40.

Harrison, E.W. et M.G. Gosse, "Privatization: A Restraint Initiative", Corrections Branch, Ministry of Attorney-General, Victoria (Colombie-Britannique), 9 septembre 1985.

Hill, Bert, "Privately-run prison likely: PS official", The Citizen, Ottawa, 27 juin 1985.

Jacobs, James B., New Perspectives on Prisons and Imprisonment, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 1983.

Krajick, Kevin, "Punishment for Profit", Across the Board, vol. 21, n°. 3, mars 1984, p. 20-27.

Mulgrew, Ian, "U.S. prison company looks northward", Globe and Mail, Toronto, 20 juillet 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mullen, Joan et Kent John Chabotar et Deborah M. Carrow, et al, The Privatization of Corrections, National Institute of Justice, Washington (D.C.), février 1985.

Mullen, Joan, "Corrections and the Private Sector", National Institute of Justice Reports, SNI 191, mai 1985, p. 1-7.

Sexton, George E., Franklin C. Farrow et Barbara J. Auerbach, "The Private Sector and Prison Industries", National Institute of Justice, Research in Brief, U.S. Department of Justice, Washington (D.C.), août 1985.

Shipp, E.R., "Group Aiding Ex-Convicts Begins Running a Jail", The New York Times, 17 février 1985.

Taft, Philip B. Jr., "The Fiscal Crisis in Private Corrections", Corrections Magazine, vol. VIII, n°. 6, décembre 1982, p. 27-32.

Talbot, Charles K. (éd.), Privatization in Canadian Corrections: A More Economical and Humane Solution?, Université d'Ottawa, Ottawa, 1981.

Tolchin, Martin, "Companies Easing Crowded Prisons", The New York Times, 17 février 1985; "Jails Run by Private Company Force it to Face Question of Accountability", The New York Times, 19 février 1985; "Governors Cautious in Endorsing the Private Operation of Prisons", The New York Times, 3 mars 1985, et "Privately Operated Prison in Tennessee Reports $200,000 in Cost Overruns", The New York Times, 21 mai 1985.

ANNEXE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1: Analyse des lois relativement aux ateliers industriels

États	Questions											
	Emplois dans le secteur privé	Contrats dans le secteur privé	Ventes sur le marché libre	Stimulants pour le secteur privé	Salaires en vigueur au salaires minimums obligatoires	Assurance-chômage	Indemnisation des victimes d'accidents du travail	Bénévolat obligatoire des détenus	Incidence sur la main-d'oeuvre ordinaire	Location de propriétés	Déductions salariales	Retenues avec statut d'employés
Alabama			Non									
Alaska		Oui	Oui				Non	Oui	Oui		Oui	Oui
Arizona	Oui	Oui	Oui		Oui					Oui	Oui	
Arkansas												
Californie	Non	Non	Non			Oui	Oui					
Caroline du Nord			Non				Oui					
Caroline du Sud			Oui				Oui					Oui
Colorado	Oui	Oui									Oui	
Connecticut		Oui	Non				Oui					
Dakota Nord	Non	Non	Non									
Dakota Sud		Non	Non									
Delaware												
Floride	Oui		Non							Oui	Oui	Oui
Georgie		Non	Non									
Hawaii			Non									
Idaho			Oui				Non					Oui
Illinois	Non	Non	Non									
Indiana	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non			Oui	Oui	Oui	
Iowa	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui		Oui	Oui		Oui
Kansas	Oui		Oui		Oui		Oui	Oui			Oui	
Kentucky			Non								Oui	
Louisiane	Oui		Oui		Oui	Non	Oui	Oui			Oui	
Maine			Oui									
Maryland			Non									
Massachusetts		Non					Oui					

Oui = Autorisation législative Non = Interdiction législative

Espace blanc = Aucune précision dans la législation

Source: Sexton, George E., Franklin C. Farrow et Barbara J. Auerbach, "The Private Sector and Prison Industries", National Institute of Justice, Research in Brief, ministère de la Justice des États-Unis, août 1985, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1: Analyse des lois relativement aux ateliers industriels (suite)

États	Questions											
	Emplois dans le secteur privé	Contrats dans le secteur privé	Ventes sur le marché libre	Stimulants pour le secteur privé	Salaires en vigueur ou salaires minimums obligatoires	Assurance-chômage	Indemnisation des victimes d'accidents du travail	Bénévolat obligatoire des détenus	Incidence sur la main-d'oeuvre ordinaire	Location de propriétés	Débouchés salariales	Débouchés avec statut d'employés
Michigan	Non	Non	Non									
Minnesota	Oui	Oui	Oui		Oui		Oui			Oui	Oui	
Mississippi	Non	Oui	Oui		Non			Oui		Oui		
Missouri			Non									
Montana			Non				Oui					
Nebraska	Oui		Oui		Oui		Oui			Oui	Oui	
Nevada	Oui	Oui	Oui						Oui	Oui	Oui	
New Hampshire			Oui								Oui	
New Jersey	Non	Non	Non				Oui					
New York		Non	Non				Non					Oui
Nouveau-Mexique	Oui	Oui	Oui			Non		Oui			Oui	
Ohio	Oui	Oui	Oui								Oui	
Oklahoma	Oui	Oui			Oui		Oui			Oui	Oui	
Oregon	Oui	Oui	Oui		Oui		Oui		Oui	Oui	Oui	
Pennsylvanie	Non	Non	Non									
Rhode Island			Non									
Tennessee	Oui	Oui	Non		Oui	Non	Oui	Oui		Oui	Oui	
Texas		Non	Non									
Utah	Oui	Oui	Oui		Oui		Oui	Oui			Oui	
Vermont		Non	Oui						Oui		Oui	
Virginie			Non				Oui					
Virgnie de l'Ouest		Oui	Non									
Washington	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	
Wisconsin			Non				Oui					
Wyoming		Non	Non				Oui					

Source: Ibid., p. 5